



POR UN NUEVO
CHILE

Propuestas para un Debate Ciudadano.

2013

POR UN NUEVO CHILE
Propuestas para un Debate
Ciudadano
2013

COLABORADORES

Manuel Baquedano
Juan Casassus
Ciro Colombara
Felipe Fuenzalida
Manuela Gumucio
Camilo Lagos
María Pía Matta
Miguel Márquez
Patricia Morales
Carlos Ominami
Marcos Ortiz
Jaime Parada
Patricia Peña
Raúl Requena
Eugenio Rivera
Rafael Urriola
Rodrigo Urzúa
Raúl Vergara

Publicado en 2013 por Fundación Progresá, Salvador 1029, Providencia.

© **PROGRESA 2013**

Todos los derechos reservados.

Título original:

Por un Nuevo Chile: Propuestas para un Debate Ciudadano

Publicado en Santiago de Chile por Fundación Progresá.

Esta publicación contó con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert en Chile.

Las ideas y las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS

	PRESENTACIÓN	11
1	CAMBIO DE REGLAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN	17
	1. REFORMAS POLÍTICAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN	19
	2. INSTALACIÓN DEL PROCESO CONSTITUYENTE	27
2	DESARROLLO INTEGRAL: IGUALDAD, JUSTICIA Y LIBERTAD	29
	1. ESTADO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA	31
	2. ECONOMÍA AL SERVICIO DEL CRECIMIENTO SUSTENTABLE	33
	3. POLÍTICA ENERGÉTICA SUSTENTABLE	45
	4. TRABAJO Y DERECHOS LABORALES	52
	5. PREVISIÓN SOCIAL: UN DERECHO, NO UN PRIVILEGIO	58
	6. UN SISTEMA EDUCATIVO CENTRADO EN LAS PERSONAS	65
	7. SALUD PÚBLICA DE CALIDAD	84
	8. POLÍTICA DE DEPORTES	93
3	DEMOCRACIA SOCIAL Y LIBERTADES PÚBLICAS	97
	1. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES	99
	2. IGUALDAD DE GÉNERO	114
	3. DIVERSIDAD SEXUAL: UN NUEVO TRATO DESDE EL PROGRESISMO	120
	4. PUEBLOS ORIGINARIOS: RECONOCIMIENTO Y RESPETO	131
	5. SEGURIDAD CIUDADANA	133
	6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS	138
4	NUEVO PACTO CON LAS REGIONES	145
5	DEFENSA E INTEGRACIÓN	149
	1. RELACIONES CIVILES-MILITARES	151
	2. CHILE EN LA REGIÓN Y EL MUNDO: UN NUEVO ENFOQUE	156



PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Los países sin memoria pierden su historia. Las sociedades que no sueñan pierden su futuro. Nuestro sueño es un Nuevo Chile, más libre, justo e igualitario, a la vez integrado y arraigado en su historia. Un país que construye su futuro colectivamente.


El mayor logro en nuestra historia reciente es, sin duda, la recuperación de la Democracia en 1990. Una generación completa de jóvenes ha desarrollado su vida en este anhelado contexto democrático y esto resulta invaluable.

Sin embargo, no podemos ignorar que, con demasiada frecuencia, nuestra sociedad parece responder únicamente a las reglas de consumo en donde las grandes corporaciones imponen sus normas. Una masa indignada y silenciosa observa cómo las empresas del retail, los bancos, las AFP o las Isapres, gobiernan sus vidas.

Los logros de los gobiernos democráticos transformaron parte importante del Chile de la dictadura. Se recuperó el ejercicio de las libertades democráticas, disminuyó la pobreza y el país se reinsertó en el escenario internacional. Sin embargo, resulta imposible ignorar la dimensión de las asignaturas pendientes, comenzando por la persistencia de los niveles de desigualdad y la vigencia de la ilegítima Constitución de 1980.

Los Progresistas sabemos que el mercado no se encargará de dirimir las desigualdades ni la injusticia. No es asunto de los mercados lograr condiciones de salud dignas para toda la población, ni procurar educación pública gratuita de calidad y protección social para para todos y todas. Tampoco se hará cargo de la sustentabilidad medioambiental, ni de garantizar derechos políticos que aseguren la dignidad de las personas.

En ese contexto y de la mano de la ciudadanía, los Progresistas asumimos la responsabilidad de avanzar hacia un Nuevo Chile, más justo, libre e igualitario.



Impulsamos este cambio señalando de manera clara qué propósitos nos orientan, cuál es el Chile que soñamos y cuáles son los compromisos que asumimos para hacerlo.

Chile cambió y seguirá cambiando, como lo han reclamado cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas en las calles de nuestro país, en los últimos tiempos. Las multitudinarias movilizaciones que sacudieron a una clase política aletargada, alertan sobre la urgencia de reconstruir lazos entre la ciudadanía y la política. Los Progresistas sabemos que el único programa de Gobierno legítimo es aquel que se construye desde y junto con la ciudadanía.


Chile está en inmejorables condiciones para llevar adelante las transformaciones necesarias para alcanzar una sociedad más justa, libre e igualitaria. Pese a la profunda crisis económica internacional, Chile ha demostrado una robustez suficiente para enfrentar un desarrollo inclusivo.

En todo el mundo, y también en nuestro país, la crisis del modelo actual ha servido para dejar en evidencia el rol que debe cumplir el Estado a la hora de asegurar derechos fundamentales de los ciudadanos. La explosión de casos como el de La Polar, dejó al descubierto el desenfreno de los mercados y el enorme peligro que entrañan para la ciudadanía, la falta de una adecuada regulación, acompañada de severas sanciones en caso de delito económico.

Se requiere de un nuevo contrato entre los ciudadanos y el Estado, en el cual este último garantice derechos fundamentales, al mismo tiempo que una mayor regulación e igualdad. El Estado debe contribuir a la consolidación y expansión de las libertades democráticas en la sociedad, puesto que es la expresión primaria y organizada de esa libertad.

Por lo tanto, el cambio de reglas que Chile necesita, exige un pacto social en torno a una Nueva Constitución, verdaderamente soberana y democrática, que plasme un nuevo régimen político y defina un nuevo modelo de desarrollo para el país, en el marco de la justicia y la libertad. Un nuevo contrato entre el Estado y los ciudadanos, que defina el rol político y social de las regiones, hoy ahogadas por el centralismo autoritario. Esta nueva Constitución debe contener la arquitectura institucional de una verdadera representación política, para hacer posible un Estado Social y Constitucional de Derechos.

Hacerlo requiere de un debate profundo que involucre a toda la sociedad. Son los pueblos quienes construyen y votan soberanamente su Constitución. Los padres fundadores de Chile, ya en los albores de la Patria, sostenían que “la verdadera riqueza de un Estado, su verdadera fuerza, consiste en la



sabiduría de su Constitución, en la equidad y prudencia de su gobierno, y en el número, fidelidad y patriotismo de sus ciudadanos”.

El Estado de Chile ha cumplido doscientos años por lo que cuenta con la madurez suficiente para votar soberanamente su propia Constitución.

Sin embargo, parte importante de la ciudadanía tiende a marginarse de los procesos políticos porque siente que su poder de incidencia es nulo. No obstante, la política se introduce en casi todos los aspectos de la vida ciudadana en tanto de ella depende poner freno a los monopolios, a las colusiones de precios, a los daños ambientales, al trabajo precario, al lucro en la educación y a la salud de mercado, por citar sólo algunos ejemplos que marcan nuestra vida cotidiana. Sólo el Estado y sus instituciones, gobernados por una política de sentido progresista, pueden regular los excesos del mercado.


Merecemos una mejor democracia. No podemos seguir avalando el evidente desequilibrio entre los distintos poderes, el cual se materializa en el presidencialismo exacerbado de nuestro país. También resulta fundamental limitar los períodos en los cargos de elección popular; establecer formas de revocación del mandato de las autoridades electas y plebiscitos vinculantes para temas nacionales, regionales y comunales, entre otros mecanismos.

Nuestro principal objetivo, a través de este texto, es contribuir al debate sobre los caminos que debemos emprender como progresistas, para avanzar hacia un Chile más justo, libre e igualitario.

En este documento contribuyeron muchas personas, algunas pertenecientes a “Por un Nuevo Chile”, Red de Líderes y Profesionales Progresistas, y otras a los equipos de Fundación Progresista. También participaron reconocidos especialistas que entregaron desinteresadamente sus reflexiones y trabajos, así como ciudadanos y ciudadanas independientes, deseosos de cambiar las reglas de nuestro país.

De ningún modo pretendemos que éste sea un documento acabado en términos de propuestas programáticas. Por el contrario, esperamos que esta publicación dé pie a un debate ciudadano e integral, para alcanzar un Nuevo Chile más justo, libre e igualitario. Nuestra tarea no se agota aquí, sino que apenas comienza.

Este documento articula sus propuestas alrededor de cinco ejes temáticos que esperan ser complementados y reelaborados en debates amplios y participativos. Los ejes propuestos son:

- 
- I. Cambio de Reglas y Nueva Constitución
 - II. Desarrollo Integral: Igualdad, Justicia y Libertad
 - III. Democracia Social y Libertades Públicas
 - IV. Nuevo Pacto con las Regiones
 - V. Defensa e Integración

Tenemos la firme convicción de que los cambios que necesita el país son factibles y, más aún, indispensables. Por ello, los invitamos a participar de forma activa en la construcción de este Nuevo Chile, discutiendo estas propuestas en sus hogares, participando del debate ciudadano y siendo actores claves para el desarrollo de nuestro país.

El futuro es ahora, el mañana se decide hoy.

Marco Enríquez-Ominami



1

CAMBIO DE REGLAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN

REFORMAS POLÍTICAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN

CHILE CAMBIÓ: Las reglas también deben cambiar

Toda sociedad se compone de varias dimensiones: una cultural, una económica, una política, una social y una normativa, las cuales, siempre conforme a la teoría, interactúan entre sí.

A lo largo de los últimos 32 años, los gobiernos de Chile se han dedicado principalmente a crear mercados, en todos los ámbitos posibles, incluso allí donde no era obvio hacerlo, como la salud y la educación. Al mismo tiempo, se postergaron áreas fundamentales para el desarrollo del país, como la política de fomento a la cultura y los derechos políticos de los ciudadanos.

Ello permite explicar de modo consistente por qué Chile puede ser descrito como una sociedad en la que la economía prima sobre todo lo demás, sin que la cultura ni la política sean mecanismos eficaces para restablecer un funcionamiento sano de la sociedad. Las reglas actualmente vigentes fueron diseñadas deliberadamente para que la cultura, la política y (todavía más) las propias reglas, queden perpetuamente subordinadas a la economía. La propia Constitución del 80 es la mejor prueba de ello.

Chile obtuvo y mantuvo en los últimos años, su estatus de país serio y respetuoso de las inversiones. Sin embargo, esto contrasta con la poca credibilidad de la cual gozan las instituciones públicas. De esta forma, los tres poderes del Estado exhiben escuálidos porcentajes de confianza ciudadana o, lo que es equivalente, ostentan elevados índices de desconfianza ciudadana.

Los eventos sociales ocurridos en el último tiempo pusieron en jaque el diseño social creado por la dictadura militar y administrado eficientemente por los gobiernos de la Concertación. Hoy en día resultan insoportables los

abusos empresariales, la protesta es percibida como una vía legítima de expresión social, nos suena escandaloso que las personas necesiten endeudarse para estudiar, nos parecen ilegítimos los acuerdos cupulares, y el sistema de representación atraviesa una profunda crisis de legitimidad.

Chile precisa un cambio de reglas

El diagnóstico precedente exige un triple esfuerzo: (i) estimular y valorar la ciudadanía, (ii) recuperar y promover la cultura y (iii) gobernar la economía. Creemos firmemente que lo anterior pasa necesariamente por cambiar las reglas que hoy definen los límites de nuestra desprestigiada institucionalidad.

¿Pero de qué hablamos cuando hablamos de “reglas”? ¿Y de qué hablamos cuando hablamos de “cambio” de reglas? Estas dos preguntas son fundamentales.

Una de las primeras tareas que deben enfrentar las sociedades consiste en resolver el problema de la titularidad. En términos sencillos, esto significa que la sociedad debe decidir cuáles intereses van a prevalecer frente a otros intereses contradictorios. Esto exige dar respuesta a cuestiones sencillas y otras no tanto, tales como el conflicto existente entre quienes prefieren el silencio y quienes desean hacer ruido, o el conflicto que existe entre quienes desean discriminar impunemente y quienes abogan por la supresión de toda clase de diferencias entre las personas.

A continuación, las sociedades también deben resolver el problema de la protección. Esto es, deben definir mecanismos de protección de las titularidades. Pudiera resolverse, por ejemplo, que una titularidad asignada a aquéllos que prefieren el ruido merece una mínima protección o, incluso, que no goce de ninguna protección. La respuesta dependerá, en definitiva, de la valoración que la polis le asigne a las diversas titularidades.

Las reglas, entonces, son las respuestas o soluciones dadas por la sociedad a los problemas sobre titularidades y su protección. Queda claro que tanto el problema de la titularidad como el problema de la protección son asuntos de orden político, porque -a diferencia de los conservadores- creemos que en materia de titularidades y su protección no hay problemas técnicos. Siendo así, el cambio de reglas consiste en fijar mecanismos democráticos incuestionables que adecuen las normas a las respuestas sociales. Han pasado demasiados años en que las reglas han ahogado la agenda política y deliberativa de los ciudadanos.

El cambio de reglas parte por una nueva Constitución

La Constitución es la regla fundamental de toda sociedad, el documento que encarna e institucionaliza políticamente la sociedad que los ciudadanos quieren vivir. Cuando se dice que algo es “de derecho constitucional” significa que no se está dispuesto a negociar sobre ese punto. La alocución es válida, pues la Constitución es, en buenas cuentas, la carta fundamental del Estado que todos los integrantes de la polis debiéramos estar dispuestos a defender y que nadie debiera desafiar.

Sin embargo, la experiencia constitucional chilena no ha sido muy pulcra ni democrática a lo largo de toda nuestra historia republicana. La historia muestra que la construcción del Estado ha sido, desde el nacimiento de la República, producto de intervenciones de las Fuerzas Armadas. Así ocurrió hacia 1830, con el golpe militar fraguado por Diego Portales, Joaquín Prieto, Manuel Bulnes y otros. Y ocurrió también con los golpes militares del 5 de septiembre de 1924 y 23 de enero de 1925, que concluyeron amparando los cónclaves de la Sub-Comisión de Reforma Constitucional designada a voluntad por Arturo Alessandri Palma, que redactó en definitiva la Constitución de esa fecha. Y lo mismo ocurrió en 1980 tras el golpe militar de 1973, cuando una pequeña comisión amparada por un régimen totalitario, redactó la Constitución que actualmente nos rige. Por tanto, en las tres coyunturas constituyentes que registra hasta hoy la historia de Chile, en ninguna de ellas la ciudadanía ejerció su poder soberano.

La Constitución que hoy nos rige sigue siendo, en esencia, la Constitución de la dictadura militar. Sus aspectos centrales pueden ser descritos de la siguiente forma:

- a) A efectos de resguardar la estabilidad, la Constitución de 1980 redujo al mínimo la participación ciudadana en la política. Y a pretexto de estabilidad (con el fin de atraer al capital extranjero), la Constitución anuló casi por completo la agencia política de la ciudadanía. En efecto:
 - i Si bien los ciudadanos podemos “elegir” Presidente, Senadores, Diputados, Alcaldes y Concejales de tiempo en tiempo, la Constitución no contempla prerrogativa alguna de la ciudadanía para exigir que nuestras autoridades cumplan lo que ofrecieron.
 - ii Los ciudadanos carecemos de iniciativa de ley.
 - iii La Constitución del régimen militar tampoco incorpora la instancia de una Asamblea Constituyente llamada a superar la institucionalidad creada por la dictadura.

- b) La Constitución de 1980 establece las bases de una sociedad de mercado desregulada. En efecto, la Constitución vigente parte de una concepción ideológica determinada y se establece como una Constitución valórica, es decir, que está edificada sobre valores objetivos y permanentes.
- c) Tercero, la Constitución del 80 dotó al Presidente de la República de poderes exorbitantes que son más propios de una monarquía que de un sistema presidencial y democrático. Así, por ejemplo, le corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva respecto al presupuesto de la Nación. Ello parece sensato en un régimen presidencial, pero deja de serlo cuando constatamos que el Poder Judicial (que se supone independiente) depende, entonces, de la voluntad del Ejecutivo en materia presupuestaria. Por otro lado, el Presidente de la República cuenta con un derecho de veto en materia de leyes que transforma al Congreso, en todas las materias relevantes, en un verdadero actor de reparto.

Como está redactada, la estabilidad es demasiado valiosa para la Constitución del 80 como para contrastarla con las exigencias (políticas) de los ciudadanos. Pero Chile cambió, por lo que no podemos seguir avanzando con una Constitución que fue obra de una dictadura militar.

PROPUESTAS

Cambio de reglas, reformas políticas y nueva Constitución

Chile requiere de una nueva Constitución que incorpore las reformas políticas que dan forma a las demandas sociales del siglo XXI, y que se estructuran alrededor de tres ejes fundamentales:

- a) Sistema semipresidencial con un Parlamento unicameral.
- b) Federalismo atenuado como principio organizativo del gobierno territorial.
- c) Definición constitucional clara de los derechos sociales esenciales, entre ellos educación, salud, previsión social y medio ambiente.

Las funciones del Estado en su conjunto deben tener como valor de orientación la cultura universal de los derechos humanos, y todas y cada una de sus instituciones deben promover, respetar y garantizar el goce de todos los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

A continuación se detallan los elementos que debiese incorporar esta nueva Constitución:

1. Proponemos un régimen político semi-presidencial o semi-parlamentario, donde el Presidente ejerza la jefatura del Estado, de las Fuerzas Armadas y de las relaciones exteriores, en tanto que la jefatura del Gobierno quede en manos de un Primer Ministro con facultades ejecutivas como en un régimen parlamentario o semipresidencial. En ese mismo sentido, consideramos que el ejercicio de la Presidencia por un único período de cuatro años genera un indeseado status quo, por la vía de impedir o dificultar severamente la posibilidad de implementar cambios profundos y reales. Por ello proponemos que las autoridades elegidas de gobierno puedan ser reelegidas por un único período consecutivo.
2. Proponemos el derecho a voto de los chilenos en el exterior, como un camino de reconocimiento y preservación del capital humano que representan tantos chilenos y chilenas que, por diversas razones, no habitan en este territorio.
3. Dado que creemos en la diversidad cultural y en el respeto irrestricto a las formas de vida de nuestros pueblos originarios, proponemos que la nueva Constitución reconozca y declare que Chile es un país cuyo pueblo es multirracial y multicultural. Nos parece que dicho reconocimiento debe consagrarse como un aspecto constitutivo y legitimador del Estado. Estamos ciertos que ese paradigma de heterogeneidad es motivo de dudas o temores por parte de los sectores más conservadores de la sociedad. Creemos que esto debiera quedar plasmado en la nueva Constitución.
4. Promovemos que el nuevo pacto social que Chile reclama reconozca, asegure y ampare la participación organizada de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales, regionales y locales, así como la defensa del régimen democrático. Nuestro modelo de democracia no se agota, como ocurre actualmente, en votar periódicamente por rostros o apellidos sin filiación explícita, sino que aspiramos a que se consagren los siguientes mecanismos:
 - i. Consultas Ciudadanas, no vinculantes, en la más amplia gama de materias de interés público, ya sea a nivel local, regional y nacional.
 - ii. Referéndum Consultivo a todos los ciudadanos en materias de especial trascendencia para el Estado.

- iii. Referéndum Revocatorio respecto de todos los cargos y magistraturas de elección nacional.
 - iv. Iniciativa Popular de Ley, salvo en casos particularmente calificados.
5. Si bien creemos que el carácter unitario del Estado es adecuado a nuestra realidad, aspiramos avanzar hacia una versión atenuada de federalismo. Por ello proponemos que el gobierno y la administración superior de las regiones le corresponda a un Consejo Regional elegido directamente por los habitantes de la respectiva región en base a un sistema proporcional, cuyo carácter será normativo, resolutivo y fiscalizador dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional.
6. Creemos que la dimensión legislativa de la soberanía debe quedar radicada en una Asamblea Nacional Unicameral integrada por 150 miembros elegidos directamente por los ciudadanos, en base a un sistema proporcional que ponga término definitivo al sistema binominal. Respecto del sistema electoral, los progresistas proponemos una propuesta denominada “sistema proporcional competitivo” que, creemos, responde adecuadamente a las aspiraciones de los ciudadanos.
7. La nueva Constitución debe asegurar una serie de derechos fundamentales, entre los cuales se destacan:
- i. Asegurar una economía que garantice el respeto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y la efectiva equidad entre los ciudadanos mediante un sistema tributario capaz de financiar políticas públicas para una mayor igualdad, justicia y libertad.
 - ii. Garantizar el derecho a la educación pública gratuita y de calidad, y el término del lucro en la educación.
 - iii. Garantizar el derecho a la salud.
 - iv. Garantizar el derecho a la libertad sexual y reproductiva. v. Garantizar el fomento de las garantías procesales mínimas (debido proceso, presunción de inocencia, principio de legalidad).
 - vi. Garantizar a los ciudadanos la capacidad de convocatoria efectiva a referéndum y plebiscito para temas de trascendencia nacional.
 - vii. Garantizar el respeto y reconocimiento del valor intrínseco de la naturaleza y de los seres vivos, priorizando el respeto a la biodiversidad, como fenómeno interdependiente y sistémico, fundamental para la preservación de la vida en el planeta y la identidad ambiental y ecológica del territorio nacional.

8. Los Progresistas creemos en la independencia de los poderes del Estado. En ese sentido, nos parece incorrecto que el Poder Judicial esté supeditado a la voluntad del Ejecutivo respecto de su presupuesto. Por ello, proponemos que el Poder Judicial cuente con presupuestos plurianuales que permitan mejorar la calidad de su funcionamiento. Finalmente, creemos que la Justicia Constitucional debe contar con genuinas facultades jurisdiccionales, a fin de que siempre se respeten las garantías de los ciudadanos por sobre cualquier otra consideración o tecnicismo.

9. Aspiramos a que los partidos políticos tengan una nueva institucionalidad, que responda mejor al ideal de participación organizada de la sociedad en las actividades y desafíos públicos. En ese sentido, creemos importante discutir un sistema de financiamiento público de la política, pero que presente al mismo tiempo los mecanismos adecuados para evitar el fraude. Desde esa perspectiva, creemos necesario que el Estado declare abiertamente su afinidad por el debate de ideas de país y su valoración de la heterogeneidad política. En cuanto a su estructura interna, aspiramos a cambiar el paradigma propio de partidos como máquinas simplemente electorales, pasando a un esquema de partidos genuinamente democráticos con fuertes restricciones al ejercicio hegemónico de la autoridad.

Una parte importante de la discusión sobre partidos y participación política exige la dictación de reglas exigentes sobre Lobby, Transparencia, Conflictos de Interés y Financiamiento de las Campañas. Creemos que esas normas apuntan en la dirección de recobrar la confianza de los ciudadanos que, por razones que son fáciles de adivinar, no han podido prosperar adecuadamente bajo nuestra institucionalidad actual.

INSTALACIÓN DEL PROCESO CONSTITUYENTE

El artículo 28 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, sostiene que *“Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras”*.

En Chile, este principio no se cumple ya que existe un procedimiento de reforma parlamentaria, de alto costo político, pero no está previsto un mecanismo de cambio constitucional precisamente por la pretensión de perpetuidad que se buscó otorgar a la Constitución. De ahí que uno de los problemas centrales a resolver sea cómo se instala un proceso constituyente.

Los Progresistas creemos que se trata de un acto de voluntad política, pues tenemos la certeza de que una sociedad madura, autocentrada y democrática, que no pierde su sentido institucional, puede hacer un pacto constitucional mucho más promisorio y cabal que una sociedad convulsionada, en la cual el pacto político está quebrado.

En sociedades convulsionadas la búsqueda del pacto constitucional es un acto de sobrevivencia política, en las sociedades maduras, como creemos lo es Chile, es un acto de cordura para dar luz a un proyecto de país.

Desde que se recuperó la democracia en 1990, Chile ha funcionado bajo el principio implícito de la consociatividad, vale decir una asociación entre los poderes políticos de distinto signo doctrinario, los gobiernos y los actores empresariales, generando acuerdos que se realizan sin escrutinio democrático. Ello se ha visto favorecido por la forma y fondo del funcionamiento parlamentario.

Esta forma de funcionar es hoy uno de los principales difusores de los conflictos sociales, que deja a la luz un poder desnudo que se inclina a favor de los poderes políticos fuertes, olvidando completamente a los ciudadanos y relegando a las minorías a la condición de permanente oposición, independientemente de quién gobierne.

El ejercicio más institucionalizado y extremo de ello se vive en el Parlamento, dominado en su composición por la regla electoral binominal. Allí se debate una desproporcionada cantidad de materias sujetas a quórum parlamentarios calificados que, con frecuencia, bloquean proceso de transformación impidiendo que Chile se ponga a la altura de los tiempos que corren.

Lo mismo ocurre con la incompatibilidad entre representación parlamentaria o política, y representación sindical o gremial. La regla censitaria tiende a desfavorecer a los ciudadanos con menos recursos de poder en el sistema político.

El debate político sobre nueva Constitución está instalado. Sin embargo, este debe involucrar a toda la ciudadanía. Se requiere de un pacto constitucional viable en el largo plazo, producto de una construcción consensuada colectivamente y no de la urgencia de alguna crisis social.



2

DESARROLLO INTEGRAL: IGUALDAD JUSTICIA Y LIBERTAD

ESTADO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

El desarrollo no puede concebirse únicamente desde una perspectiva económica. Las naciones desarrolladas han implementado modelos de desarrollo económico y social que cubren derechos fundamentales como la salud, la educación y la protección social. Los principios fundamentales de una política progresista son la igualdad, justicia y libertad.

En Chile, apenas diez grupos económicos controlan el 20% del PIB, a la vez que la participación de la pequeña y mediana empresa en la actividad industrial y comercial, tiende a reducirse. En este escenario, no habrá posibilidades de lograr un desarrollo económico sustentable, competitivo y con fuerte valor agregado.

Los avances son escasos en la construcción de una economía intensiva en conocimiento, y persiste un estado precario de investigación y desarrollo científico-tecnológico, en las universidades. El modelo económico chileno ha mostrado poco respeto hacia el medioambiente, sobre todo en el sector minero, en el desarrollo de las ciudades y en las propuestas energéticas.

La desigualdad persiste. Los motivos que exigen un cambio de reglas saltan a la vista: queremos un Nuevo Chile, en donde la economía esté al servicio de la ciudadanía y no al servicio de ciertos conglomerados.

En las últimas dos décadas, el Estado renunció a traducir la voluntad democrática de las urnas en un proyecto país, por lo que la ciudadanía perdió poder de decisión sobre la economía.

La función económica central del Estado se redujo a formular políticas monetarias y fiscales, proteger el derecho de propiedad y su institucionalidad legal, y promover la apertura externa, en tanto sus funciones regulatorias se fueron debilitando de modo alarmante.

El Estado abdicó de regular al sector financiero, al retail y a los fondos de pensiones, además de no lograr proteger de manera efectiva los derechos de los consumidores.

Los Progresistas consideramos que, para aprovechar el dinamismo de la economía de mercado en función de los intereses de las mayorías, el Estado debe orientar su desarrollo y regular su operación.

Los gobiernos pasados y actuales transformaron a la política económica en un problema esencialmente técnico y en un campo de acción exclusivo de expertos. A su vez, privilegiaron los intereses de ciertos grupos económicos por sobre los intereses de la ciudadanía. La fórmula de “cooperación público-privada” que encerraba el modelo de concesiones, creó condiciones para que el gran empresariado tuviera una influencia privilegiada (y con frecuencia exclusiva) en las políticas públicas.

Sólo esta articulación espúrea entre intereses empresariales y política pública, puede explicar que la reforma previsional del 2008 lograra crear un pilar solidario, pero no haya abierto la posibilidad de crear una alternativa pública al sistema de capitalización individual. Por el contrario, se impulsó la liberalización extrema del sistema en lo relativo a las colocaciones de los fondos de pensiones.

Todo lo anterior fortalece nuestra opción por una política económica cuyos objetivos sean:

1. Reducir de manera sustancial la desigualdad, en particular en materia de educación, salud y sistema de pensiones.
2. Avanzar desde una política económica de corto plazo hacia una estrategia de desarrollo integral, que contribuya a mejorar nuestra competitividad y productividad, en el marco de un desarrollo sustentable.
3. Comprometer al Estado como actor fundamental para avanzar hacia la igualdad, la justicia y la libertad.

Cada una de las propuestas que se presentan en los siguientes capítulos, está guiada por la impronta de la igualdad, la justicia y la libertad para el desarrollo integral y sustentable de la sociedad.

ECONOMÍA AL SERVICIO DEL CRECIMIENTO SUSTENTABLE

DIAGNÓSTICO

1. Una visión conservadora del rol del Estado y de la política económica

Las políticas económicas implementadas durante los gobiernos de la Concertación y la Alianza han tenido como objeto central el fortalecer la acción autónoma de las fuerzas del mercado. Con ello se ha buscado generar los incentivos suficientes para que los empresarios lideren la actividad productiva según sus ventajas comparativas.

El Estado renunció a traducir la voluntad democrática expresada en las urnas en un proyecto de país, enajenando así de la ciudadanía las principales decisiones. De esta forma, la política macroeconómica perdió su vinculación con el largo plazo, limitándose a enfrentar la coyuntura, en circunstancia que los países desarrollados piensan su futuro proyectando varias décadas hacia adelante. El Estado se limitó a formular políticas monetarias y fiscales, proteger el derecho de propiedad y su institucionalidad legal, y promover la apertura externa, mientras que sus funciones regulatorias han sido débiles.

La subordinación de la democracia a la lógica económica, que hoy aparece como lógica de los mercados financieros, se tradujo en la liberalización y transnacionalización plena del capital financiero, y fue la causa fundamental de la crisis global, que primero afectó a los Estados Unidos y más tarde ha llevado a la Unión Europea al borde del colapso. Como quedó demostrado en la crisis de 1929, la operación de la economía de mercado independiente del liderazgo estatal, aparece ya no sólo como una amenaza al crecimiento económico sino que pone en riesgo los fundamentos del Estado democrático, cuando no parece importante contar con el apoyo de las mayorías, sino contar con el visto bueno de los mercados financieros, sujetos a la influencia sin parangón de los grandes especuladores internacionales.

2. Los problemas estructurales de la economía nacional

La idea de igualar el desarrollo al logro de un determinado PIB per cápita dominó la política de los sucesivos gobiernos de la Concertación y también domina la de la administración Piñera. Carente de una estrategia de desarrollo, “más de lo mismo” se suponía permitiría alcanzar la cifra mágica que declarara al país como desarrollado. Este grave reduccionismo ha conducido a cuellos de botella en términos del crecimiento y del avance hacia un mayor bienestar social, que se expresan en algunos resultados muy problemáticos. Entre ellos los siguientes:

- La creciente importancia de la gran empresa (no más de 10 grupos económicos concentran sobre el 20% del PIB).
- La disminución de la participación de la pequeña y mediana empresa en la actividad industrial y comercial.
- Las dificultades para superar la especialización en la producción y exportación de recursos naturales. De allí que 24 empresas mineras representan más del 60% de las exportaciones FOB de bienes.
- La política monetaria al enfocarse eminentemente en el monitoreo del fenómeno inflacionario junto con un excesivo ideologismo que por principio excluye medidas heterodoxas como el control del flujo de capitales especulativos de corto plazo, ha generado una apreciación de la moneda local que causa inmensas dificultades al desarrollo de nuevas actividades que incorporan mayor valor agregado y están más vinculados a la economía del conocimiento, cuyos incrementos de productividad son anulados o fuertemente reducidos por el comportamiento cambiario.
- Hay escasos avances en la construcción de una economía intensiva en conocimiento: las exportaciones se han ido concentrando en un pequeño número de productos exportados y de empresas exportadoras. En los últimos últimos años, las 25 principales partidas de exportación representan más del 80% de todo el valor exportado.
- El estado precario de las universidades y la escasa investigación y desarrollo científico tecnológico.
- La reducida preocupación por el medio ambiente en la explotación minera, en el desarrollo de las ciudades y en las propuestas energéticas.
- La legislación laboral dificulta la organización sindical y restringe la negociación colectiva todo lo cual dificulta elevar los salarios conforme el crecimiento de la productividad.

3. Una economía subordinada al capital financiero

Aunque en el sector bancario chileno han logrado sobrevivir más de una veintena de bancos incluido uno de propiedad estatal, la debilidad de la regulación o simplemente del regulador, han permitido que este opere como una suerte de oligopolio que impone a sus clientes condiciones leoninas. La multiplicación de comisiones, el cobro de seguros no solicitados y una variada forma de otros abusos constituyen rasgos característicos del funcionamiento de este sector. No es una exageración afirmar que la mayoría del país trabaja para los bancos partiendo por las familias endeudadas y las pequeñas y medianas empresas, tradicionalmente necesitadas de capital de trabajo. Por otra parte, las altas rentabilidades que se obtienen en los sectores productores de commodities para el mercado internacional no incentivan ni la innovación ni la diversificación productiva. Los riesgos que comporta lo nuevo son demasiado grandes frente a las garantías de beneficios que ofrecen las actividades tradicionales.

Es imposible entender la crisis financiera internacional sin analizar lo que se ha llamado la “ideología de Greenspan” que fomentó la desregulación financiera internacional. De acuerdo con esa visión, al buscar maximizar la rentabilidad los mercados financieros “saben más”: dispersan el riesgo, reúnen y distribuyen información, poseen una “sabiduría” de la cual carecen individuos, empresas y gobiernos, y regulan los asuntos económicos mundiales con una velocidad y decisión que el gobierno no puede igualar.

En este contexto se explica la política de modernización del mercado de capitales impulsada en Chile en la década pasada. Y consecuentes con esta visión han sido la generosa regulación de la banca, la despreocupación por la competencia en el sector financiero, la casi inexistente regulación del giro financiero del retail, la exposición ilimitada de los fondos de pensiones a los riesgos del mercado financiero, la desprotección del consumidor financiero, el establecimiento de cargas financieras al financiamiento escolar y la restricción crediticia a la PYME son efectos colaterales inevitables.

4. La competitividad y la productividad están estancadas

Chile es considerado como un ejemplo en América Latina por su relativamente alto ritmo de crecimiento, estabilidad política y desarrollo institucional. Se puede decir que hasta ahora ha logrado atravesar la crisis financiera internacional sin grandes costos, con la economía y el empleo creciendo a un ritmo satisfactorio. El problema radica en que este desempeño ha ido acompañado, en el último decenio, de un estancamiento en la productividad,

lo que afecta su capacidad de crecimiento de largo plazo. A ello se suma una falta de diversificación en su estructura productiva y exportadora, creando una fuerte vulnerabilidad y dependencia respecto de la evolución de la demanda externa y en particular al crecimiento de China, determinante importante del precio del cobre en el mercado internacional.

Durante los últimos 20 años, el modelo exportador basado en recursos naturales dio todo lo que su potencial le permitió, facilitado por los tratados de libre comercio, por las reformas al mercado de capitales, por las políticas de fomento productivo y de promoción de exportaciones. A pesar de ello, Chile debe transitar hacia una estructura productiva sustentada en un nuevo paradigma, tal como lo hicieron los países que dieron saltos en su desarrollo y en su posicionamiento en el mercado internacional.

La pérdida paulatina de la capacidad del crecimiento tiene que ver con elementos propios del modelo. Un elemento crucial es la apuesta a favor del Estado subsidiario que contrasta con lo que ha ocurrido con los países que han crecido dinámicamente que se caracterizan por un Estado que asume un papel protagónico en la definición de una estrategia de desarrollo y el impulso de una política industrial moderna. El caso más reciente es sin duda China que lleva muchos años creciendo a tasas desconocidas en Chile.

Un segundo elemento que debilita las potencialidades de crecimiento de largo plazo es la privatización de una serie de actividades que afectan la capacidad productiva general de la economía. El caso más importante es el de la educación. Es clara la importancia que tiene la inversión en educación en el crecimiento de largo plazo. Nadie discute hoy el carácter desigual y la mala calidad generalizada de la educación. Los grandes recursos que demanda la actividad contrastan con los malos resultados en las diversas pruebas que permiten una comparación internacional. Al mismo tiempo mientras abundan profesionales en algunos campos (en general aquellos que no demandan sino tiza y pizarrón) existen graves déficits en una serie de profesiones. La falta de recursos humanos se complementa con universidades que no “gastan” recursos en investigación. Se trata de entidades que generan grandes recursos para sus propietarios pero que no forman ciudadanos ni los profesionales que requiere el país.

Algo similar ha ocurrido en el caso de los servicios públicos de infraestructura. En los 90 se insistía en la necesidad de invertir en carreteras, en la generación eléctrica, en servicios sanitarios y telecomunicaciones pues de esa forma se fortalecería la capacidad competitiva de nuestro país. ¿Cuál es el resultado?

En el sector eléctrico vivimos en una situación de permanente vulnerabilidad y de altos precios.

En estas condiciones, un país orientado a las exportaciones tiene pocas posibilidades de competir en las áreas más dinámicas del comercio internacional. En ese sentido, si no hubiese tenido lugar la irrupción de China en la economía internacional, elevando los precios del cobre desde niveles por debajo de un dólar la libra a casi 4 dólares, nuestros ingresos por exportaciones habrían sufrido un fuerte deterioro que habría puesto al país en serias dificultades para financiar el fuerte incremento de las importaciones. Contribuye también a este estancamiento, una estructura tributaria que no permite que los grandes excedentes que genera la explotación de nuestro valioso stock de materias primas se queden en el país. Ello no significa que los inversionistas extranjeros no puedan acceder a utilidades razonables, lo que no es aceptable es que en un año puedan recuperar toda la inversión realizada. De esta forma, se hace imposible seguir el modelo de países que disponiendo de grandes riquezas naturales, que reconocen que se agotan, captan para la comunidad nacional recursos que son destinados para financiar el desarrollo de la competitividad futura cuando ya se carezca de esos recursos naturales.

Nuevas investigaciones realizadas en los últimos años, sobre el desarrollo económico, muestran además que la composición de las exportaciones tiene consecuencias en el crecimiento y por ello no solo importa cuánto se exporta sino qué se exporta, señalando que mientras más sofisticada es la canasta exportadora, mayor es el crecimiento en el largo plazo.

5. Crecimiento sustentable y en beneficio de toda la población

Una perspectiva progresista valora la importancia del crecimiento, ya que el crecimiento económico sustentable es crucial, pero no conuerda en transformar el crecimiento del PIB per cápita en el foco unidimensional que oriente la deliberación pública. Esta postura ha tenido serias implicaciones, al descuidar la calidad del crecimiento y hasta confundir desarrollo con despilfarro: el crecimiento económico a costa del medioambiente y de la calidad de vida de la población, no sirve los intereses de las personas. Se hace necesario repensar la forma como medimos el desempeño económico, el progreso social y la sostenibilidad ambiental.

La preocupación por el crecimiento económico de corto plazo conlleva una apuesta a favor de los sectores que hoy aparecen como los más dinámicos de la actividad económica, incluso cuando generan daños ambientales de magnitud, pero que no necesariamente representan los sectores dinámicos

de la economía futura. Abre la posibilidad de que la inversión social, cuyos efectos aparecen en el largo plazo, se descuide generando así un desarrollo desequilibrado que es un buen caldo de cultivo para la desintegración social.

PROPUESTAS

1. Un nuevo rol para el Estado: rector y regulador en lo económico

Chile necesita un Estado con visión de largo plazo, con capacidad de decisión, con sentido de las oportunidades históricas que abre la actual crisis, para fortalecer las potencialidades económicas del país y para avanzar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. No se trata de que el mercado deje de tener el importante papel que juega en optimizar la asignación de recursos; ni de que las empresas privadas no tengan un rol protagónico en la producción. Se trata de fortalecer el rol del Estado en la determinación democrática de las grandes prioridades nacionales, en la coordinación de las acciones del sector público, la sociedad civil y el sector privado, para asegurar que se ponen por delante los intereses de la ciudadanía.

2. Una estrategia de desarrollo que oriente la política económica: hacia una política industrial de nuevo tipo

Es necesario transitar desde una política económica concentrada en el corto plazo y en los intereses de las grandes empresas, hacia una política que inserta las decisiones macro y microeconómica en una estrategia de desarrollo que dialoga de manera innovadora con el medioambiente y es decidida democráticamente.

La experiencia internacional de los países exitosos deja en evidencia que el crecimiento dinámico y sustentable no es espontáneo, ni surge de las fuerzas del mercado, como lo viene postulando el “mainstream económico”, sino que en todos los casos ha sido efecto de la definición de estrategias de desarrollo que respondieron a una visión conjunta del sector público y del privado. Países como Canadá, Finlandia, Suecia o Malasia, se movieron más allá de su tradicional dependencia de los recursos naturales, hacia la diversificación en productos de alto valor agregado, con la creación de nuevas y mayores capacidades, calificaciones y conocimientos. En estos países, la política industrial contribuyó a construir las capacidades requeridas para realizar la transición, explotando los recursos naturales de manera que progresivamente la estructura productiva se fuera diversificando y actualizando el nivel general de conocimientos.

Los gobiernos de dichos países proporcionaron a las empresas locales o multinacionales los incentivos para invertir en productos de mayor valor agregado, al mismo tiempo que aseguraban la creación de las capacidades de la fuerza de trabajo requeridas para llevar a cabo estas actividades. Esto permitió diversificar la producción hacia sectores con más rápido crecimiento de la demanda y mayores efectos de derrame sobre el resto de la economía. Dada la rapidez con que estos productos van perdiendo su competitividad, el Estado, en lugar de proteger el sector, se orientó a generar incentivos para producir bienes de más alta tecnología.

La política industrial requiere un claro liderazgo del Estado sobre el mercado, impulsando industrias y actividades que hoy el sector privado no está dispuesto por sí mismo a encarar. Pero ello no puede pensarse sino como una estrategia que combine la información, perspectivas y objetivos del sector público, con aquellos del sector privado, constituyendo una alianza para un nuevo proyecto nacional de desarrollo.

Se hace necesario profundizar el debate estratégico sobre la necesidad de que surjan fuerzas desde la sociedad civil y el Estado para constituir una alianza transformadora en la que gobierno, empresarios, trabajadores y la academia se conviertan en agentes claves del cambio. Este debate debe poner en cuestión el alto grado de ideologización respecto al papel del mercado, que trasciende todo el espectro político. En primer lugar, porque por su propia naturaleza trasciende los plazos electorales, pues requiere de financiamiento de largo plazo, que debe asegurarse cualquiera sea el gobierno. En este sentido, al igual que el financiamiento de la educación, de promoverse una política industrial, se requiere una reforma tributaria. En segundo lugar, la implementación de la estrategia requiere necesariamente del fortalecimiento del Estado y sus instituciones, y de la formación de capacidades, tanto en el sector público como en el privado.

3. Una política fiscal a favor del desarrollo económico y social y de la equidad

La política fiscal chilena del período 1990 – 2010 ha sido elogiada internacionalmente desde comienzos de la década de los 90 con la probable excepción de los años 1998-2000. Los sucesivos gobiernos de la Concertación tuvieron un compromiso incuestionado con la sostenibilidad fiscal. En los discursos públicos y en la práctica, quedó claramente establecida la decisión de los gobiernos democráticos de romper con el pasado en cuanto a la persistencia de altas tasas de inflación y crisis recurrentes de balanza de pagos, ambas asociadas a los desequilibrios fiscales. Menos discutido en

años recientes ha sido el papel que debe jugar la política fiscal en otros dos aspectos: el desarrollo económico y social, y la equidad.

La regla fiscal de largo plazo, supone actuar sobre la base de un balance estructural, que cuente además con mayores elementos de transparencia, y permita acciones de corto plazo de mayor flexibilidad en materia de política fiscal, especialmente en materia de inversión pública. La regla es eminentemente un acuerdo restrictivo para el gasto, y como tal se hace necesario visualizar ya no sólo los ingresos estructurales, sino que además conformar un gasto estructural ajustado a las necesidades sociales y del aparato regulador de los servicios públicos privatizados. Se trata además de asegurar que ya no sólo el gasto social sino que también la política de innovación, en particular la sujeta a restricciones crediticias, no se vea obligada a reducir las inversiones de largo plazo en momentos de recesión. De ahí que sea necesario que la noción de los estabilizadores automáticos se extienda para incluir las políticas de apoyo a la innovación y a la formación a lo largo del ciclo económico.

Las políticas fiscales en Chile han adolecido de ser miopes. Los presupuestos son anuales, contrariamente a todas las recomendaciones internacionales que abogan por instrumentos y horizontes de planeación plurianuales.

4. Una política cambiaria que tenga como eje el desarrollo de las ventajas competitivas

En materia cambiaria se requiere emprender acciones correctivas importantes, ya no sólo en materia de estabilidad del tipo de cambio, sino que en mecanismos de recaudación. En efecto, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central se han visto involucrados ambos directamente en procesos vinculados al mercado cambiario, que finalmente han tornado más compleja la gestión cambiaria, llegándose inclusive a confusión de roles.

El Banco Central ha abusado del tipo de cambio como elemento de estabilización inflacionaria, en una situación cómoda en la que siempre ha inclinado la balanza en función del cumplimiento de su único objetivo inflacionario, con importantes impactos en materia de competitividad en el corto plazo y de productividad en el largo plazo. Sin embargo, el mayor problema lo ha causado al propio Ministerio de Hacienda, que ha actuado en varias coyunturas asumiendo posturas de alto costo en el mediano plazo. En la medida que se ha generado una importante recaudación en dólares, todo el riesgo cambiario queda en manos del Estado, y por esta vía se ha introducido una restricción adicional para las finanzas públicas: existe

compromiso patrimonial del erario nacional, tanto en sus flujos como en sus activos financieros netos. En este sentido, se debe restituir la estructura de la recaudación a la moneda predominante en los gastos corrientes y de inversión, y tomar una posición de largo plazo en la regla fiscal de gestión.

5. Políticas para el aumento de la competitividad

La transformación de las universidades en entidades centrales de la investigación científica es un puntal indispensable de esta política. La calidad de los trabajador(a)es y profesionales y el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, estructurada en torno a universidades de excelencia, deberán ser las grandes ventajas competitivas del país y la base de buenas remuneraciones, propias de un país desarrollado. El Estado chileno debe concentrar su apoyo en el desarrollo de la investigación y la innovación tecnológica, requisitos indispensables para desencadenar una inversión sustantiva en desarrollo tecnológico por parte del sector privado.

6. Fortalecer el rol de las empresas públicas

Se deben superar las visiones ideologizadas que sostienen que siempre y en todos los casos, la empresa privada es mejor que la pública; que no reconocen que en ciertos ámbitos, como por lo demás lo muestra la experiencia internacional, la empresa pública puede ser superior a la empresa privada y que puede ejercer un rol regulador del sector privado muy importante.

En ese sentido, es necesario revisar nuestra política de inversión pública y evaluar el papel de las concesiones. Sin duda, las concesiones lograron el objetivo de desarrollar nuestra infraestructura básica. Pero con el tiempo también han ido quedando en evidencia los problemas que tiene el sistema. Su principal debilidad es que supone que el planificador puede conocer todos los estados futuros del mundo en lo relativo a demanda de infraestructura y tecnología para implementarla. Esto es absurdo y nos ha llevado a situaciones en las que no es posible ampliar aeropuertos, no se pueden cambiar estructuras de peajes que aumentan en forma desmedida en términos reales, sin que estos aumentos de tarifas tengan un reflejo en un aumento equivalente de la calidad de las prestaciones. Además, aparentemente los peajes necesarios para operar las concesiones y remunerar el capital invertido estarían sobrestimados ya que generan utilidades extraordinarias. Tanto es así, que ha sido posible que durante el periodo de una concesión esta se haya vendido varias veces. Por otro lado, paraliza las decisiones de las autoridades para enfrentar las dificultades que se presentan porque los contratos son “inviolables”. Finalmente, la economía política de las concesiones impide su

renegociación ya que no es posible para el gobierno negociar de buena fe nuevas condiciones de la concesión sin que se vea como un “negociado”.

Por otra parte, postulamos recuperar el Banco del Estado para la pequeña y mediana empresas, liberándolo de las restricciones propias de la banca privada. Postulamos que su operación comercial en los ámbitos como el crédito de vivienda y de consumo (incluido el sistema de tarjetas de crédito) cumpla una función reguladora y promueva una necesaria competencia en las tasas.

7. Fortalecer la regulación financiera

Un principio sobre el cual debiera asentarse una reflexión profunda acerca de la regulación financiera nacional es que ésta debiera ser formulada de modo tal que los costos de la toma excesiva de riesgos sean internalizados por el mercado y que provea los mecanismos e incentivos apropiados para que los actores privados adopten las conductas correctivas que sean necesarias en orden a proteger su solvencia.

No es suficiente la existencia de actores solventes para asegurar la estabilidad del sistema. Desde la perspectiva del riesgo sistémico, la agregación de conductas individuales prudentes de actores prudentes puede tener efectos negativos en otros actores prudentes y en el sistema como un todo. Por tanto, la reforma de la regulación debe dar especial atención al carácter pro cíclico de la oferta de crédito e incorporar cabalmente la noción de riesgo sistémico y la estabilidad financiera del mercado.

En este aspecto, es necesario revisar el actual diseño del Comité de Estabilidad Financiera (CEF) en orden a entregar al Banco Central un rol de mayor protagonismo, toda vez que es la entidad que tiene responsabilidad sobre la estabilidad financiera y que está en mejor posición para monitorear los precios de los activos. El mandato del nuevo CEF que surgiría de esa revisión debiera establecer claramente su responsabilidad como regulador de la estabilidad sistémica.

La actual estructura institucional de la arquitectura regulatoria debe examinarse a la luz de propuestas que se hacen cargo de la mayor complejidad e interrelación de los sistemas financieros del presente, como lo es el enfoque por objetivos o “Twin Peaks”.

A fin de prevenir los riesgos de captura, dicho examen debiera incluir el diseño institucional de las agencias regulatorias en orden a considerar, por un

lado, mayores grados autonomía presupuestaria y de independencia y de la influencia de la industria, y, por otro, el establecimiento de exigencias legales expresas tanto de coordinación entre agencias y como de procedimientos de rendición periódica de cuentas ante los poderes del Estado.

Un eventual avance hacia una arquitectura institucional tripartita inspirada en el enfoque por objetivos, debiera conducir a un esquema que cuente con una autoridad a cargo del riesgo sistémico, otra a cargo de la solvencia individual y una tercera responsable de la conducta de mercado y la protección del consumidor. Dada esa nueva estructura regulatoria, el ámbito de acción de las actuales agencias debiera reformularse de modo de integrar los mercados bancarios, de seguros y de pensiones bajo un mismo regulador. Tal integración facilita la coordinación y el manejo de la información relevante de las distintas esferas del negocio financiero, así como también la supervisión consolidada de conglomerados.

Bajo un enfoque de regulación por objetivos, debe analizarse la conveniencia de ampliar el perímetro regulatorio de las respectivas agencias en el ámbito crediticio a otros actores, tales como los operadores de tarjetas de crédito del “retail”, las cooperativas de ahorro y crédito y las cajas de compensación. La ampliación del perímetro ofrece varias ventajas, tales como la reducción del arbitraje regulatorio, la supervisión del riesgo individual y la inclusión de las entidades no bancarias dentro del monitoreo del riesgo sistémico.

Una actividad cuyas fronteras regulatorias adquieren relevancia bajo esa perspectiva es la de los medios de pago minoristas. Por una parte, la regulación vigente del funcionamiento del sistema de pagos con tarjeta adolece de serias debilidades que fueron un factor en el fraude masivo de La Polar. Parece de toda conveniencia que la responsabilidad de la SBIF sobre la solvencia y estabilidad de los emisores no bancarios sea ratificada y acompañada de suficientes atribuciones fiscalizadoras, tal como ocurre con los bancos.

Por otro lado, las condiciones de competencia de la estructura del mercado de tarjetas, especialmente en la adquirencia, han sido puestas en cuestión por el llamado “Plan Impulso Competitivo” del Ministerio de Economía. Tal estructura se basa en el modelo de las sociedades de apoyo al giro, instaurado en tiempos en que estaba en proceso la recuperación de la crisis bancaria de los años 80. En comparación a países de la OCDE, el sistema de tarjetas de pago chileno funciona con costos elevados y algunas de sus reglas de operación han sido proscritas en esos mercados por autoridades de competencia. En el actual contexto de una banca capitalizada y rentable, aquel modelo no se justifica. Cabe entonces examinar la pertinencia de un nuevo balance entre

competencia y colaboración en la industria bancaria que allane las barreras de entrada a los desafiantes que puedan ofrecer opciones competitivas. La potencial entrada de sistemas de pagos móviles hace urgente una regulación de los medios de pago con una mirada integral y completa.

Un elemento sensible en la relación oferente-consumidor, la fórmula de cálculo de la Tasa Máxima Convencional, es actualmente objeto de un proyecto de ley en trámite legislativo. Como se ha señalado, la tasa máxima aplicable a créditos del tramo de menor tamaño supera el 50% anual, más de 10 veces la actual tasa de política monetaria del Banco Central. No parece razonable que sea ése el precio a pagar por la bancarización de los sectores de bajos ingresos. Es necesario que la discusión legislativa conduzca a una TMC que concilie el interés público por evitar un costo excesivo del crédito con la necesidad de profundizar el mercado del crédito, estimular el microcrédito productivo e incorporar a sectores más amplios de la población a los servicios financieros.

POLÍTICA ENERGÉTICA SUSTENTABLE

La actual política pública en energía y medioambiente no considera este tema como un desafío estratégico para la seguridad del país. Los gobiernos de la Alianza y de la Concertación han abdicado de gobernar el desarrollo energético nacional, y con sus políticas están deteriorando el territorio y comprometiendo el futuro de Chile.

Se ha dicho en el pasado que los altos precios de la energía son necesarios para financiar plantas de combustibles alternativos que tienen costos más elevados de inversión y operación. Ni lo uno, ni lo otro. No existe tal política de combustibles alternativos real, y parte sustantiva del alto costo de la energía en Chile tiene que ver con el control oligopólico y la falta de competencia en el sector. Esta situación ha sido permitida por un regulador ineficiente que deja que, además de los altos precios fuera de equilibrio a plazos escandalosos, la industria se comporte de manera irresponsable con el medioambiente, y descargue parte de sus costos como contaminación y deterioro del medioambiente.

Los oligopolios eléctricos capturan y entorpecen las oportunidades de ampliar la matriz energética, impidiendo la formación y potenciación de un mercado efectivo de energías renovables y del uso eficiente y opciones energéticas sustentables.

No es una relativa independencia energética lo que se requiere. Se debe mirar al largo plazo y comprometerse efectivamente con el futuro de Chile, ampliando y diversificando nuestra matriz, y apostando de manera fuerte a las energías renovables.

Es efectivo que requerimos con urgencia administrar medidas para una mayor seguridad de suministro. Existen los instrumentos para hacerlo, pero

lamentablemente se han visto obstaculizados por la incompetencia de las autoridades del sector, sobre todo en materias reglamentarias.

Sabemos que sin energía no hay crecimiento económico, ni menos desarrollo. También estamos convencidos de que la energía requerida debe ser limpia y sustentable; es nuestro mayor desafío en seguridad como país. No se trata sólo de la seguridad del suministro, como señalan los dueños del monopolio. Se trata también de la seguridad en términos de costo, de sustentabilidad ambiental, del equilibrio productivo de las regiones. En síntesis: se trata de la ecología de la seguridad humana, que es nuestro sueño.

Nadie desea un black out energético, pero tampoco un desastre ecológico que transforme nuestro territorio en tierra inerte, sin vida, porque no tuvimos ni la precaución, ni el cuidado de producir responsablemente energía de manera sustentable.

Chile carece hoy de política energética. En su lugar se han adoptado remedos de política eléctrica, que en los hechos han resultado ser una política de mercado basada sólo en la oferta, y en la expansión física de un sistema que no garantiza siquiera la seguridad de suministro, que ignora la demanda y deja a los usuarios y el medio ambiente como sus rehenes.

Es necesario desmarcarse de las propuestas convencionales que han predominado hasta ahora y han redundado en una mayor vulnerabilidad ambiental, en la pérdida de competitividad, en impactos ambientales severos y costos crecientes para los usuarios. Se requiere un conjunto de medidas innovadoras para enfrentar los desafíos energéticos y de cambio climático de una manera sustentable.

Para ello se deben cambiar las reglas del juego energético: cambiar el criterio de más energía vendo, más gano, imperante en los mercados energéticos, por uno de eficiencia energética sustentable: a mejor uso de la energía, más ganamos todos y todas.

Se debe, además, cambiar el tarifado y los procesos de formación de precios de la energía; allanar el acceso a la energía sustentable y no contaminante así como la asignación de los subsidios para estas energías; cambiar los métodos y perspectivas de evaluación ambiental de los megaproyectos energéticos, y pasar de la manipulación de la gente a procesos participativos con una ciudadanía informada que comparte las decisiones respecto de megaproyectos energéticos que afectan la vida de todo el país.

En suma, cambiar las reglas del juego significa cambiar la mirada desde las políticas públicas para que éstas asuman que la solución a los desafíos energéticos pasa por una positiva e inteligente combinación entre medidas de oferta y demanda, articuladas con estrategias de desarrollo sustentable.

DIAGNÓSTICO

La matriz energética hoy

Calificado por la International Energy Agency (IEA) como uno de los países más dependientes del orbe, Chile cuenta con una matriz energética fuertemente “carbonizada” y, aunque relativamente diversificada, cada vez más dependiente y vulnerable. Las importaciones en este sector son preocupantemente altas y van en aumento. Por ejemplo, se importa un 98% de petróleo crudo; un 84% de carbón y más del 60% del gas natural (CNE, 2011).

El desarrollo energético nacional se acompaña, además, de otros indicadores críticos:

- Fuerte concentración en los mercados eléctricos, del gas y de los derivados del petróleo.
- Lógica perversa del “más vendo, más gano”, donde no importa el uso de la energía y se excluye de facto su uso eficiente y el ahorro energético.
- Sostenidos aumentos de precios de la energía y rentabilidades extraordinarias, independientemente de situaciones de crisis.
- Sostenido aumento de las emisiones, tanto globales (gases de efecto invernadero, GEI) como locales (partículas, entre otras) y de impactos ambientales en ecosistemas y territorios.
- Más de una treintena de ciudades, desde la VI a la XI región, catalogadas como zonas saturadas o latentes por partícula fina (PM 2,5) o gruesa (PM 10), por uso de mala leña (húmeda) con severos impactos en la salud.
- Nula preocupación pública y privada por la Investigación y Desarrollo (I&D) aplicada y escaso apoyo a la innovación tecnológica.

Para alcanzar el desarrollo se requiere de un crecimiento sostenido de la economía chilena. En efecto, entre 1986 y 2010, Chile ha crecido a una tasa de 5,4% (7,4% entre 1986-1998 y 3,3% entre 1999-2009). A partir del año 2009, y especialmente durante los años 2010 y 2011, nuestro país ha recuperado la capacidad de crecer a altas tasas, con un sector productivo reaccionando de forma vigorosa y con una economía muy activa, lo que a su vez ha traído aparejado positivos resultados a nivel de empleo. En efecto, la economía chilena acumula un crecimiento proyectado al 2011 de 6,3%, mostrando la mayoría de los sectores una fuerte expansión.

En la medida en que nuestro país crece, más energía requiere. En consecuencia, el desafío de Chile hoy es contar con recursos energéticos suficientes y competitivos para apoyar ese desarrollo. En efecto, la energía es un insumo esencial para la sociedad; su disponibilidad y abastecimiento influyen directamente en el crecimiento social y económico, y en consecuencia, en la reducción de la pobreza. La falta de acceso a fuentes y redes de energía confiables constituye, ciertamente, una peligrosa limitación para el progreso social sostenible, para el crecimiento económico y para el bienestar de la población.

El país tiene hoy una capacidad instalada cercana a los 17 mil MW distribuidas en dos sistemas, el Sistema Interconectado Central (SIC) con el 73%, el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) con un 26% y el resto en dos sistemas pequeños en Aysén y Magallanes.

La demanda proyectada de consumo eléctrico muestra un crecimiento de entre un 6 y un 7% al 2020 lo que significará cerca de 100 mil GWh de demanda total de energía eléctrica a dicho año. Según estas proyecciones, se requerirá aumentar la oferta, sólo en dicho período, en más de 8.000 MW en nuevos proyectos de generación. Por supuesto, todo este cálculo se basa en que nada cambia, en que todo sigue igual y sólo es un problema de volumen.

Chile es un país importador de recursos energéticos, particularmente combustibles fósiles, cuyos altos precios han incrementado los costos marginales de generación de energía y, consecuentemente, el precio de la electricidad. Pero ningún plan estratégico verdadero se antepone a esta realidad.

Negawatts o negajulios: Más con menos

Punta de lanza de una nueva política energética es el uso eficiente de la energía y las energías limpias y verdes de las que destacan medidas destinadas a la gestión de la demanda y muy especialmente aquellas de carácter estructural que apuntan al cambio en los patrones de consumo especialmente en los sectores intensivos en energía.

Esto tiene mucho sentido pues las mejores opciones “energéticas” no están en el sector energético, sino en el tipo de ciudades que desarrollamos, la promoción de la construcción de viviendas eficientes y los procesos industriales y productivos que propiciamos.

El estado actual de cosas adolece de instrumentos potentes y consistentes al respecto. Al hablar de cambio de patrones de consumo, se alude a políticas explícitas que alienten procesos industriales menos voraces en energía y agua, que estimulen construcciones más eficientes térmicamente, y fomenten el desarrollo de ciudades sustentablemente diseñadas.

Energías renovables

En el año 2025 debemos tener un 30% de la matriz energética basada en energías renovables. En el sector eléctrico debemos propiciar, de aquí al año 2025, la existencia de más de 10.000 MW, y sobre los 15.000 MW al 2030, a partir de las energías renovables, con énfasis en los pequeños y medianos recursos hídricos, el desarrollo y fomento de la cogeneración y de la generación distribuida, entre otras medidas.

Programa de leña sustentable

Parte importante de la energía que consume la población en determinadas regiones del país proviene de la leña. Un programa de leña sustentable debiese cubrir desde ahora hasta el año 2025 la mayor parte de los requerimientos de calefacción y agua caliente desde la región del Libertador Bernardo O´Higgins hasta la región de Aysén. Este programa estará basado en el desarrollo masivo de centros de secado, acopio y canje de leña, el recambio acelerado de artefactos, el acondicionamiento térmico de las viviendas, la capacitación a la población y pequeñas empresas y usuarios en el uso de la biomasa bajo todas sus formas y, finalmente, usando incentivos al interior de las prerrogativas de las municipalidades en el otorgamiento de permisos de construcción, y premiar el mejor coeficiente térmico.

Para su desarrollo se prevé el diseño de un programa de financiamiento progresivo en el tiempo. El Programa estará radicado en provincias. Se monitoreará el manejo completo del recurso.

Programa de transporte sustentable

Las escasas estimaciones elaboradas respecto de futuros consumos energéticos en Chile sindicaron al sector transporte como el más voraz: 40% al 2030. Pese a tales cifras, las preguntas respecto de qué transporte y qué fuentes de energía habrán de movilizar cargas y pasajeros no tienen respuesta por parte del Estado. El movimiento progresista propicia el desarrollo de un sistema de transporte público, sustentable, que cumpla con estándares energéticos, ambientales de calidad y de eficiencia en el servicio. Para ello

se fomentará el desarrollo de proyectos pilotos en diversas zonas del país a partir del hidrógeno y nuevas tecnologías así como la adopción de diversos instrumentos de desarrollo urbano y espacial que estimulen nuevas formas de organización urbana bajo criterios de desarrollo sustentable.

Crear la ENAE (Empresa Nacional de Energía)

Las medidas mencionadas requieren de liderazgo por parte del Estado. Una de las formas institucionales que en el caso chileno podría asumir este liderazgo es el desarrollo de una empresa del Estado, ENAE (Empresa Nacional de Energía), destinada a abrir mercados con elevados riesgos que, ni la empresa privada, ni el Estado actual (Corfo) son capaces o no desean asumir. El momento es además propicio para dar un vuelco en la frustrada y errada dinámica impuesta a ENAP en estas últimas décadas y de este modo aprovechar experiencias, capacidades e infraestructura.

Investigación y desarrollo para la energía

Chile es el país de la OCDE que menos recursos invierte en investigación y desarrollo (0,5% y 2,4% del PIB en 2010, respectivamente). Esa inversión en energía es prácticamente nula. El país no superará su dependencia y vulnerabilidad energética si no se generan las condiciones para crear, desarrollar e impulsar nuevas fuentes, métodos, modelos de negocios, mejores y más transparentes mercados, así como personal científico y técnico calificado para el desarrollo de nuevas opciones.

El Movimiento Progresista propone diseñar un programa de I&D focalizado en el desarrollo de energías sustentables, apuntando a un abastecimiento de energía seguro y no contaminante, que enfrente el cambio climático y sus consecuencias. Todos los actores involucrados estarán convocados a aportar en el cumplimiento de objetivos, especialmente las grandes empresas exentas hasta el momento de obligaciones en este ámbito. El programa señalado será responsabilidad del Estado tanto en su gestión como en su cumplimiento.

El cambio en las reglas del juego energético

Cualquiera sea la opción tecnológica adoptada para responder a la creciente demanda energética o eléctrica, necesariamente se deben cambiar las reglas del juego de los mercados energéticos y de manera especial, del mercado eléctrico: reemplazar el más vendiendo más gano por a mejor uso de la energía, más ganamos todos y todas.

Debido al actual marco normativo, Chile es hoy más dependiente, más vulnerable y menos competitivo que ayer. Las cifras publicadas por el propio Ministerio de Energía dan cuenta de ello: Chile requiere cada vez más energía por unidad de producto, bien o servicio generado. Mantener esta dinámica, ya más que un gran error, es una provocación. Seguirán siendo los ciudadanos, las Pymes y el medioambiente quienes asuman los costos de tanta irresponsabilidad.

Cambiar las reglas del juego significa, entre otras cosas, cambiar las formas de evaluar ambientalmente los proyectos, usar un modelo distinto al de costo marginal hoy vigente para la fijación de tarifas eléctricas, adoptar un marco regulatorio en el caso de los derivados del petróleo y gas, introducir las externalidades ambientales en la evaluación de proyectos energéticos, cambiar el código de aguas y, finalmente adoptar un mirada distinta desde el Estado, para la adopción de una política energética que asuma los desafíos actuales y futuros estableciendo responsabilidades políticas claras.

TRABAJO Y DERECHOS LABORALES

La economía chilena muestra un importante crecimiento económico. Un PIB por habitante cercano a los US\$18.000 sitúa a Chile entre los países de ingreso medio-alto del mundo. La pobreza absoluta es moderada; a la vez que el significativo aumento de la inversión extranjera directa y una reconocida estabilidad política han reforzado la imagen del país, lo que le ha permitido ser considerado el más competitivo de América Latina según Doing Business, del Banco Mundial. Cabe recordar, además, su calidad de miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

Estos indicadores de éxito de la economía chilena han ido de la mano de procesos de flexibilización y desregulación del mundo laboral que favorecieron notablemente al sector privado, particularmente a las empresas pertenecientes a la minería, retail, salud y sistema financiero.

Sin embargo, también existe un grave problema de desigualdad de oportunidades, de ingreso y de calidad de vida que se traduce en una creciente precarización del empleo y en el cuestionamiento de la calidad de la democracia. De acuerdo a informes de la OCDE, Chile ostenta un triste último lugar en ese grupo de países en cuanto a desigualdad. El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2011), señala a Chile como uno de los países con la peor distribución del ingreso en América Latina. Esto explica por qué el desempeño laboral de estos últimos años presenta carencias relacionadas con trabajo digno y decente. Las remuneraciones se mantienen bajas a pesar de que la economía sigue creciendo y ha aumentado la cantidad de trabajadores que perciben el sueldo mínimo en las empresas medianas. Existen, además, altos índices de informalidad y subcontratación, y un creciente abuso en la utilización de múltiples razones sociales (Multi Rut) en las grandes empresas.

El modelo económico, por una parte, y el predominio de una clase empresarial intransigente por otra, han obstaculizado la construcción de un sistema de relaciones laborales democrático, moderno y eficaz. Las presiones para

debilitar la acción de los sindicatos se han hecho cada vez más evidentes, lo que explica, en parte, los bajos índices de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva.

No basta con crecer para disminuir la desigualdad. Como Progresistas nos urge crear trabajo decente y consolidar el diálogo social, elementos clave de una sociedad justa que no necesariamente se desprenden del mero crecimiento.

Tal como lo expresa una Resolución de la OIT del año 2007 “La creación de riqueza depende de las interacciones productivas de todas las partes de la sociedad. Las empresas sostenibles son una fuente principal de crecimiento, creación de riqueza, empleo y trabajo decente”. Es esencial crear un ambiente que promueva la inversión y la iniciativa empresarial y los derechos de los trabajadores para fomentar la creación, crecimiento y manteamiento de empresas sostenibles.

Lo anterior implica reponer el sentido tutelar de la legislación laboral, que reconoce que las relaciones entre capital y trabajo son desiguales, y que el sentido ético y social del derecho radica en la defensa del más débil. La influencia del denominado “Plan Laboral” (1979) del ex Ministro del Trabajo de la dictadura, José Piñera E. sigue vigente en muchos aspectos, particularmente en lo relativo a la negociación colectiva, el derecho a huelga, las indemnizaciones por despidos y otras.

Fragmentación y baja tasa de sindicalización

Chile tiene una de las tasas de sindicalización más bajas entre los países de la OCDE: con un 11,7%, supera sólo a Estonia y se ubica varios puntos por debajo del 18% promedio. Asimismo, exhibe una de las tasas más bajas en América Latina, por debajo de Argentina (38%), Uruguay (27%) y Brasil (20%). La causa más relevante de la baja afiliación tiene que ver con el temor de los trabajadores, como lo demuestra la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo (ENCLA 2008) al señalar que un 42% de los trabajadores encuestados declara sentir temor frente a posibles represalias.

A más de 20 años de recuperada la Democracia, es inaceptable que el acceso al trabajo decente se vea condicionado por el miedo de trabajadores y trabajadoras frente a sus empleadores. El temor y la obligación de conformar sindicatos por empresa, han llevado a la absurda situación de que existan más sindicatos y menos sindicalizados. En 1970 existían 4.862 sindicatos que agrupaban a 556.649 trabajadores. Tres años después los sindicatos aumentaban a 6.697, representando a 1.051.318 trabajadores. A fines del año

2011 se registraban 12.127 sindicatos que representaban a 898.365 trabajadores. Efectivamente, desde la implantación del Plan Laboral friedmaniano la tasa de sindicalización viene cayendo permanentemente, mientras aumenta la fragmentación. Los trabajadores sindicalizados disminuyeron del 15,1% en 1991 a un 11,7% en el 2011, con claras diferencias de género: las mujeres están por debajo de ese promedio.

El desafío para el progresismo es ampliar la base de sindicalización y vincular a los sindicatos activos a alguna de las centrales sindicales chilenas reconocidas. Éstas no representan más del 26% del total de los sindicatos activos del país, es decir, el 76% de organizaciones son “no alineadas”, lo que le resta potencia al mundo sindical. Para ampliar la base de sindicalización es necesario reducir el “factor temor” y generar incentivos de acuerdo a las realidades que muestra la situación económica del país.

Negociación colectiva simulada y atomizada

Tal vez el mayor estímulo para la sindicalización esté relacionado con la negociación colectiva. Por cierto, la protección ante malas prácticas empresariales es otro elemento a considerar, pero la posibilidad de ser representado en un proceso que busca incrementar salarios y beneficios es un potente incentivo o debería serlo.

El sistema chileno de negociación colectiva es el único de un conjunto de 53 países (OCDE más países anexos) en donde el tránsito desde un nivel de centralización superior hacia uno inferior, se realizó en un contexto de represión: el Plan Laboral de la dictadura militar. Desde 1979 no existe negociación colectiva por rama de actividad económica, ya que por ley sólo pueden negociar colectivamente quienes pertenecen a una misma razón social es decir, por empresa. Las federaciones o confederaciones sectoriales están impedidas para actuar como sujetos de negociación.

La ley establece que “La negociación colectiva se iniciará con la presentación de un proyecto de contrato colectivo por parte del o de los sindicatos o grupos negociadores de la respectiva empresa”. El procedimiento se establece en base a un contrato reglado o un convenio semi reglado y en la actualidad, tanto los sindicatos como los grupos negociadores pueden invocar ambos procedimientos. Esta situación ha ocasionado diversos conflictos internos en las empresas, ya que el modus operandi de los centros de trabajo es estimular la negociación de convenios con los grupos negociadores por sobre el contrato colectivo que debería negociar con el sindicato.

Normalmente este proceso concluye con la “negociación” de mejores condiciones para el grupo negociador, con lo cual se desincentiva la participación de los trabajadores en el sindicato. Es oportuno señalar que el Convenio Colectivo está condicionado por la ausencia del fuero para los trabajadores involucrados y del derecho a huelga. De un total de 311.196 personas involucradas en instrumentos colectivos, el 11,55% corresponde a Convenios.

Chile ha adoptado el modelo de negociación de los Estados Unidos y Japón, es decir; negociación por empresa. El punto es que en esos países no existe la anómala fragmentación sindical chilena, donde la existencia de más de 12.000 sindicatos ha dado lugar a un proceso no representativo y radicado en unidades negociadoras sin capacidad de presión. En el fondo, una simulación de negociación.

Los resultados del modelo actual son decepcionantes. Considerando una población laboral ocupada de 7.607.770 y un total de 311.196 personas involucradas en instrumentos colectivos (DT, diciembre 2011) resulta que no más del 4% de los trabajadores con derecho a negociación están cubiertos por un contrato colectivo. Considerando las personas que negocian con derecho a huelga, el índice baja al 3,5%. La situación entre las trabajadoras es igualmente preocupante. A pesar de que entre el 2003 y 2012 la participación de las mujeres en el mercado del trabajo aumentó del 36,6% a un 47,5%, ocurre que sólo 114.957 mujeres aparecen cubiertas por un instrumento colectivo (DT, diciembre 2011), es decir, apenas un 1,5% de la población laboral ocupada.

La mayor cantidad de trabajadores cubiertos por un instrumento colectivo se encuentra en la rama del comercio (156.679), seguido por la industria manufacturera (111.270); transporte (94.7788); intermediación financiera (50.713); enseñanza (47.275); explotación de minas (46.431) y otras 11 diversas ramas de actividad económica.

A pesar de que el sector “explotación de minas” representa menos del 1% de la población laboral ocupada, es la rama que obtiene los mejores rendimientos en el proceso de negociación. Tarapacá, Antofagasta y Atacama muestran las tasas de sindicalización más altas del país. Antofagasta tiene un 25,2% superando a la Región Metropolitana por más de 5 puntos. Pero el proceso de las negociaciones colectivas en la minería involucra a no más de 46.000 personas. Los más de 7,5 millones de trabajadores y trabajadoras restantes están sometidos a una realidad muy distinta.

Cambiar las reglas

Es necesaria una nueva institucionalidad laboral que establezca balances y que facilite la relación entre capital y trabajo. La sociedad no es la de hace 20 ó 30 años atrás, la relación de fuerzas se ha inclinado de modo contundente en favor del capital y se ha instalado un sistema perverso de representar sin representar, negociar sin negociar, presionar sin presión, etc. El modelo permite la libre circulación de personas, bienes e inversiones, pero también es imprescindible que permita la circulación de principios y prácticas que sostengan los cambios que se requieren.

Partiendo de la necesidad de una nueva legislación laboral que reponga y fortalezca el sentido tutelar de la ley, hay algunas materias específicas que necesitan ser consideradas en una propuesta de carácter progresista.

PROPUESTAS

1. Concepto de empresa

Considerando los abusos cometidos con la política del Multirut, es necesario establecer que dos o más empresas sean consideradas como una cuando concurren determinados requisitos, los cuales deberían ser calificados por un comité de expertos. De esta forma, cuando dos o más empresas sean catalogadas como una sola, los trabajadores podrán constituir un solo sindicato con todos los Rut e integrar un solo proceso de negociación.

2. Subcontratación

Lo que parecía una excepción se ha transformado en lo usual: siete de cada diez trabajadores en la minería son subcontratados. Las diferencias socioeconómicas entre trabajadores directos y subcontratados aumentan y el malestar es cada vez mayor. Se requiere una revisión de la Ley 20.123 y establecer con claridad los límites entre subcontratación y suministro de trabajadores.

3. Negociación colectiva

Los bajos niveles de cobertura están indicando que el sindicato está cada vez más lejos de la gente. La negociación colectiva no está cumpliendo su rol como agente distribuidor de la riqueza. Es necesario establecer como sujeto principal de la negociación a los sindicatos y permitirles negociar tanto contratos como convenios. Al mismo tiempo es necesario limitar a los convenios el campo de

acción de los grupos negociadores. Los resultados muestran un preocupante déficit ya que el sistema de negociación por empresa atomiza y empobrece la iniciativa. Es necesario impulsar un debate sobre la negociación por rama de actividad. La experiencia internacional no muestra resultados perturbadores en el mercado laboral, muy por el contrario, los ejemplos de Brasil, Uruguay, Argentina y la mayoría de los países europeos indican que se trata de un sistema bastante más efectivo que la negociación por empresa. De igual forma, es importante considerar una ampliación de las materias susceptibles de negociar.

4. Sindicalización

La voluntariedad que señala la ley no es más que una declaración. En la práctica, las empresas hacen lo posible para desestimular la afiliación a un sindicato. Es necesario establecer condiciones para una adhesión sindical automática y facilitar la familiarización del trabajador con la vida sindical por un período que abarque un proceso de negociación colectiva; el trabajador podrá entonces decidir a qué sindicato se afilia si existe más de uno en la empresa.

5. Seguro de desempleo

Se requiere una reforma profunda que permita otorgar mayores y mejores beneficios a los trabajadores que tienen que enfrentar períodos de cesantía. El Fondo Solidario reúne recursos financieros suficientes como para soportar cambios sustantivos.

6. Multinacionales

Las políticas de recursos humanos y laborales de estas empresas han tenido un negativo impacto para el sindicalismo. Urge un cambio de reglas. Se requiere fiscalizar el correcto cumplimiento de todos los instrumentos internacionales conocidos, por ejemplo; Pacto Global de ONU, Directrices de la OCDE para Multinacionales, Normas ISO 26.000, RSE y otras. Asimismo resulta necesario legitimar, en Chile, los Acuerdos Marcos Globales promocionados por las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) y establecer un monitoreo selectivo permanente sobre estas empresas. La capacidad financiera y operativa que detentan estas empresas generan desequilibrios en el mercado del trabajo que no están debidamente controlados por la Dirección del Trabajo.

PREVISIÓN SOCIAL: UN DERECHO, NO UN PRIVILEGIO

La desigualdad en el acceso a los servicios sociales se observa también en el sistema previsional. El sistema de capitalización individual contribuye a financiar la operación de las grandes empresas y consolida una “desigualdad persistente”.

El ahorro previsional de las personas financia en condiciones favorables el crecimiento de las empresas y su expansión internacional, así como su capital operacional. Como contrapartida, tanto los servicios regulados de infraestructura como los servicios financieros, ayudados por sistemas regulatorios con un claro sesgo a favor de las empresas, operan con altos precios o/y altas tasas de interés, que recaen sobre los cotizantes del sistema de capitalización individual, ahora en su condición de consumidores. El alto costo de los servicios públicos, así como las altas tasas de interés aplicadas al crédito de consumo y de las pequeñas y medianas empresas, repercuten negativamente en el ingreso efectivo de las personas, fortaleciéndose la gran desigualdad.

Por otra parte, la gran brecha existente entre la baja tasa que pagan las empresas por los recursos que pueden colocar y las altas rentabilidades que obtienen con ellos, impide que las voluminosas ganancias empresariales se reviertan a los afiliados, por lo que las pensiones presentan y presentarán muy bajas tasas de reemplazo. Simulaciones contenidas en diversos estudios han estimado tasas de reemplazo para el sistema de capitalización individual en Chile en torno al 40,1% en el caso de las mujeres y 39,5% en el caso de los hombres, medido respecto del salario medio de los últimos 20 años.

Persistiendo en tal camino se ha iniciado una serie de reformas regulatorias tendientes a liberalizar las inversiones e incrementar los márgenes de riesgo tolerados lo que, en el marco de la crisis financiera, tendrá como consecuencia una fuerte reducción de las rentabilidades de los activos financieros.

Administradoras de Fondos de Pensiones

El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) forma parte de una de las principales reformas implementadas durante el Gobierno militar; sus principales creadores fueron José Piñera y Miguel Kast.

En la década de los 80, el sistema de pensión chileno (Sistema de Administración Pública) sufrió su primera gran transformación, pasando de ser un sistema de reparto, a un sistema de capitalización individual, a cargo de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Al instaurar este sistema, los nuevos afiliados se vieron obligados a ingresar en él. Sólo podían permanecer en el sistema anterior aquellos trabajadores con 18 años o más de imposiciones, además de los miembros de las Fuerzas Armadas y del Orden, que conservaron su sistema previsional.

Objetivo inicial del sistema de AFP

La reforma impulsada durante el Gobierno militar buscaba, en ese entonces:

1. Reducir el gasto público en materia previsional, dado el envejecimiento de la población junto con la ausencia de fiscalización en materia de cotización. Este objetivo no se cumplió puesto que hoy en día el Estado subsidia a aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse, además de aquellos profesionales que, estando pensionados, ven agotarse los fondos de sus cuentas de capitalización individual, entre otros por haber efectuado un retiro programado.

2. Mejorar el acceso a financiamiento y capital.

El sistema de las AFP permitiría ampliar el sector financiero y por lo tanto, fomentar la reinversión a nivel nacional. Si bien este objetivo se cumplió en un inicio, actualmente las AFP pueden invertir hasta el 80% de sus fondos en instrumentos financieros internacionales, con todos los riesgos que eso conlleva.

En efecto, en un inicio las inversiones estuvieron restringidas a un conjunto muy acotado de instrumentos elegibles, principalmente deuda pública y privada (Gobierno, Banco Central). Sin embargo, a partir de 1990 se sumaron las cuotas de fondos de inversión y las rentas fijas extranjeras, para en 1994 incorporar las rentas variables extranjeras.

Comisiones y costos de administración de las AFP

Uno de los aspectos más cuestionado de las AFP dice relación con la comisión adicional cobrada por concepto de costos de administración. Esta representa entre el 14% y el 23% de las cotizaciones obligatorias, según la administradora, versus el costo de mantención del antiguo sistema de reparto que oscilaba entre un 7% y un 9% de las cotizaciones individuales.

Las comisiones suelen ser presentadas por las AFP, de manera engañosa, como un porcentaje aplicado al ingreso total imponible sin transparentar lo que representan en términos de cotización obligatoria. Por lo mismo, el peso real de la comisión cobrada por cada AFP es muchísimo mayor al que se suele presentar puesto que lo relevante no es calcular el porcentaje sobre el ingreso imponible sino lo que se deja de cotizar por concepto de comisión.

De esta forma, las comisiones cobradas por las AFP representan entre un 14,4% y un 23,6% de las cotizaciones obligatorias, según la empresa considerada, porcentaje del todo escandaloso. Es evidente que los afiliados no dimensionan el impacto real de los cobros efectuados por concepto de administración sobre sus fondos individuales. Es importante destacar que estos costos responden, en los hechos, a gastos asociados a la comercialización de las AFP más que a servicios de asesoría financiera a los afiliados.

Por otra parte, en el sistema actual es el afiliado quien asume el riesgo de la inversión realizada por la AFP, a la cual se le paga una comisión por ese concepto. Esto es particularmente grave puesto que el único mecanismo de sanción que tiene el afiliado es cambiarse de administradora, asumiendo la eventual pérdida.

Situación de las mujeres

Bajo el sistema actual de pensiones, un grupo que se ve altamente desfavorecido cuando se trata de un sistema de capitalización individual es el de las mujeres, dado que presentan ciertas características asociadas que las dejan en una situación de desventaja frente a los hombres.

Entre las características que determinan que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se perpetúe aún después del retiro del mercado laboral, se destacan:

- **Menor salario.**

Según cifras del Ministerio del Trabajo, la remuneración promedio de las

mujeres equivale al 86,1% que la de los hombres, siendo una tendencia que se replica en todos los niveles educacionales.

- **Mayor esperanza de vida.**

La esperanza de vida al nacer es de 81,2 años para las mujeres (INE, 2009) versus de 75,7 años para los hombres. Esto implica que una mujer, en promedio, tendrá que financiar más años de retiro.

- **Mayores lagunas previsionales.**

Las cuales se ven determinadas principalmente por los períodos de maternidad a los que se ven enfrentadas las mujeres.

- **Menor participación laboral.**

La participación laboral femenina en Chile ha sido sistemáticamente menor a la de los hombres.

Alternativas al sistema de capitalización individual

El sistema público de previsión, vigente hasta los años 80's en Chile y hasta los 90's en gran parte de los países de América Latina, se caracterizaba por un sistema de reparto y de beneficio definido, en el cual el riesgo financiero era asumido por el Estado y no por el afiliado.

Sin embargo, el costo asociado a las pensiones universales, el envejecimiento de la población y el peso del sistema de reparto sobre el PIB, fueron algunas de las causas esgrimidas para reformar el sistema de pensión hasta ese entonces conocido.

A nivel latinoamericano, los países que modificaron su sistema de pensión optaron por uno de los tres sistemas que se describen a continuación:

1. Sistema de capitalización individual

- Sistema privado en el cual el Estado se limita a regular y subsidiar los trabajadores cuyas pensiones no alcanzan un mínimo determinado.
- Las pensiones están directamente relacionadas con las contribuciones efectuadas por el afiliado a lo largo de su vida activa, siendo el fondo acumulado de su propiedad.
- Sistema instaurado en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998).

2. Sistema paralelo

- El sistema público cohabita con el privado y constituye una alternativa para el trabajador con mayor aversión al riesgo.

- Sistema instaurado en Perú (1993) y Colombia (1993).

3. Sistema mixto

- El sistema público y privado actúan en forma conjunta y complementaria. Una parte de la cotización del trabajador se entrega al sistema público mientras que el restante se entrega al sistema privado.
- El Estado reconoce una pensión básica para todos los trabajadores y el sector privado complementa esta pensión, conforme a las contribuciones individuales efectuadas a lo largo de la vida activa.
- El riesgo financiero es compartido. El sistema público asegura a todos los afiliados una pensión básica, por lo que el riesgo financiero se aplica únicamente al complemento que maneja el sistema privado.
- Sistema instaurado en Argentina (1994) y Uruguay (1996).

Es evidente que el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ha fracasado en su objetivo de reducir el gasto público en materia previsional. Esto debido a que el Estado subsidia a aquellas personas que no cuentan con fondos suficientes para pensionarse, gasto inexistente en el anterior sistema ya que existía el fondo solidario.

A su vez, si bien el sistema de AFP cumplió, en sus inicios, con el objetivo de aumentar el acceso a financiamiento y capital, lo cierto es que expuso las pensiones de los trabajadores a los vaivenes financieros, siendo el trabajador el que asume todo el riesgo financiero.

Pero sobre todo, el sistema no es capaz de garantizar pensiones dignas como prometido, menos aún cumplir con la promesa de generar pensiones equivalentes al 70% de las últimas remuneraciones imponibles.

PROPUESTAS

Creemos que el Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, mayor a la actual, para toda la población. Junto a lo anterior, el Estado debe regular y limitar los costos de administración de las AFP, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las AFP deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de los afiliados.

A continuación se presentan propuestas en ese sentido:

Comisiones y rentabilidad

1. Se propone reformar el sistema actual de manera que las comisiones no sean superiores al 7% del aporte previsional efectuado. Las AFP deberán competir por menores comisiones y mejores servicios, respetando ese rango.
2. En caso de rentabilidad negativa por un período superior a tres meses, se propone que las AFP asuman su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades como fue planteado en su minuto por la Unión de Organizaciones Sindicales (UOS). Específicamente, se podría desarrollar un sistema a través del cual las AFP asuman, por ejemplo, el 25% de la pérdida acumulada, a partir del cuarto mes de rentabilidad negativa.

Modificar el actual sistema de pensiones

1. Se propone la creación de una AFP estatal de manera de garantizar un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual el Estado asegure una pensión básica a todos los trabajadores, equivalente al 50% del promedio de sueldo de cada profesional, en los últimos cinco años trabajados, con un tope que creemos, debiese bordear las 25 UF. El sector privado complementaría esta pensión, conforme a las contribuciones individuales efectuadas a lo largo de la vida activa del trabajador. De esta forma, el riesgo financiero se aplicará únicamente al complemento en manos de las administradoras privadas sujetas a mayor regulación.
2. La pensión básica de las mujeres que hayan tenido hijos deberá ser superior a la de los hombres, de manera de compensar las lagunas correspondientes a los períodos de maternidad. Se propone que ésta sea equivalente al 55% del promedio de sueldo en los últimos cinco años trabajados, con un tope eventual de 25 UF.

Lo anterior supone, simultáneamente, que se apliquen las reformas necesarias en Educación, junto con reformar la carga tributaria, de manera de cumplir con el principio de solidaridad intergeneracional y mejorar el nivel de estudio y por ende cotización individual de la población económicamente activa. A su vez, Chile debe iniciar una reflexión responsable en torno a las políticas de natalidad, considerando el envejecimiento de la población.

Inversión extranjera

1. Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos privados a los vaivenes financieros internacionales. Por ello, proponemos reducir el límite conjunto de inversión del valor de los fondos a un 50%. Esto aplicaría únicamente al complemento de pensión a cargo de las AFP, en el marco del sistema mixto propuesto.
2. Adicionalmente, ningún fondo (A, B, C, D, E) podrá invertir más del 70% en instrumentos internacionales, siempre respetando el límite conjunto de 50%.

UN SISTEMA EDUCATIVO CENTRADO EN LAS PERSONAS

Desde los años ochenta se produjo un importante viraje en la forma de entender la educación en nuestro país. Se giró en forma diametralmente opuesta desde una visión inspirada en el humanismo hacia una visión cuyo eje lo constituye la economía social de mercado. De esta forma la educación pasó de ser un derecho que debe garantizar el Estado, a un servicio que opera bajo las leyes de compra y venta como mercadería cualquiera, en que el Estado no asume ningún rol de liderazgo ni de supervisión alguna. En estas condiciones, el montaje de diversos negocios se ha constituido en el mecanismo de diseño del sistema educativo nacional. La comunidad nacional ha sido testigo de cómo, conociéndose y encausándose judicialmente a entidades y personas con cargos tales como falsificación, suplantación, estafa, malversaciones, etc., el Estado no ha podido intervenir a través del Ministerio de Educación, ni hacerse parte de estas causas, debido a la estructura legal en que se encuentra sumida la educación chilena, sin poder de acción ni siquiera para fiscalizar a quienes cometen delitos en el rol subsidiario de la educación.

Esta concepción de la educación ha trasuntado hasta el aula, provocando un armado curricular guiado por una prueba estandarizada censal. Así las cosas, la política educativa se ha focalizado en exigencias para “subir puntajes”. La escuela y el liceo hoy día se ven obligados a subir puntajes SIMCE por medio de “inyecciones” de contenidos temáticos y otras estrategias con este solo propósito, abandonando el verdadero rol de la educación, vale decir formar a la persona en su integralidad y fomentar una ciudadanía participativa y democrática.

El Ministerio de Educación se ha transformado en un ente burocrático sin injerencia en la educación, y sin injerencia en la supervisión técnico pedagógica, quedando como un ente de administración de recursos de subvención.

Se ha concretado un desmantelamiento del sistema de educación pública y hoy se carece de un proyecto nacional de educación. Una materia tan estratégica para el desarrollo y la estabilidad de un país, se encuentra absolutamente relegada.

Porque creemos que es necesario impulsar una sociedad participativa, sana e integrada, proponemos buscar un consenso nacional en educación, impulsar un sistema de educación público (no sólo estatal) laico y republicano, y un sistema de evaluación multidimensional que acoja y permita garantizar calidad e igualdad.

La educación es un derecho fundamental garantizado por el Estado. Su calidad debe ser redefinida en términos de sus finalidades de integralidad y ciudadanía, y su distribución igualitaria debe ser enfrentada con decisión.

Porque la educación debe estar centrada en los estudiantes, es necesario revisar las condiciones para que ello ocurra. Por ello reiteramos y afirmamos que **no es posible continuar estructurando un sistema educativo sobre la base del mercado, el lucro y las evaluaciones estandarizadas** que lo sostienen. Este sistema tensiona y fragmenta la sociedad.

El propósito del sistema educativo es apoyar y sostener la capacidad transformadora de la educación, ofreciendo a los niños, niñas, jóvenes y adultos, programas y recursos educativos para la realización de sus capacidades, el desarrollo de competencias y la adquisición de nuevos saberes. El objetivo y finalidad de la educación es el desarrollo integral de las personas, a lo largo de la vida. Solo así se puede lograr una sociedad más sana e integrada, basada en una ciudadanía participativa.

Tal como lo han reclamado miles de estudiantes en las calles de todo el país, Chile debe avanzar hacia una educación pública gratuita y de calidad, ya que ésta es la institución más poderosa para la garantizar la igualdad de oportunidades a todos nuestros escolares y estudiantes.

Para avanzar en esta dirección no bastan mayores recursos, calculados en 7 mil millones de dólares adicionales al presupuesto actual. Es necesario abordar con decisión los problemas institucionales y de gestión, con el concurso de las familias, los profesores y los alumnos.

ROL DE LA EDUCACIÓN

Nuestra propuesta considera que se debe educar personas, recuperar la educación pública y posicionar a Chile.

1. Educar personas

Educar personas para que puedan transformarse en ciudadanos participativos, capaces de ejercer sus derechos y obligaciones. De estos valores se deriva la felicidad y las motivaciones de respeto a los derechos y libertades, de convivencia y de justicia. La evolución armónica de la sociedad dependerá de la capacidad y comprensión para producir y reproducir un modo de vida razonable.

2. Rescatar la educación pública

La educación tiene una función pública. En particular, el Estado debe garantizar el acceso, calidad y calidad de la educación pública, de manera de que cada niño o niña pueda diseñar su futuro desarrollando sus talentos, enriqueciendo y fortaleciendo la comunidad local.

3. Posicionar a Chile a nivel internacional

El sistema educativo debe ser flexible y capaz de adaptarse a los procesos culturales y sociales, internos y externos. Para ello, se requiere fomentar el desarrollo de los siguientes elementos:

- Construcción de identidad personal y social.
- Percepción sensible y la apertura al cambio.
- Competencias emocionales, cognitivas, sociales, lingüísticas, técnicas y especializadas para facilitar la contribución de cada persona a la comunidad de acuerdo con sus intereses y talentos.
- Pensamiento independiente, crítico, innovador y creativo.
- Compromiso con una formación ciudadana para el ejercicio y cuidado de la democracia.
- Corpus de conocimientos actualizados acerca de la naturaleza, de nuestra sociedad y cultura.
- Conciencia de las corrientes científicas, tecnológicas, culturales y espirituales en la cual estamos insertos, para tener claridad de las consecuencias.

En este contexto, es necesario el reencuentro de la universidad estatal con la tarea histórica de convertirse en conciencia crítica y responsable de los grandes temas que atraviesan tanto a nuestra sociedad como al mundo en que vivimos. Para ello es preciso que el Estado reasuma responsablemente el financiamiento de sus universidades.

PRINCIPALES EJES DE UNA REFORMA EDUCACIONAL

Los progresistas proponemos una reorientación de la política pública en educación y por otra parte, realizar transformaciones estructurales en el Ministerio de Educación.

La propuesta se estructura alrededor de **cinco ejes principales**:

- 1. Reorientar la educación hacia la formación de personas** que tienen que vivir en una sociedad cada vez más compleja e inserta en un contexto internacional. Una persona bien educada es aquella que posee una educación integral de acuerdo a sus necesidades y en armonía con las necesidades culturales de la sociedad y con la sustentabilidad del ecosistema que habita.
- 2. Fortalecer el rol de los docentes.** Los profesores y profesoras son actores relevantes por lo que se requiere reconocerlos en su justa dimensión y fortalecer su formación.
- 3. Privilegiar y fortalecer la educación pública.** La educación pública gratuita es uno de los pilares fundamentales de una democracia republicana, pues permite romper la fatalidad de la clase social al nacer. Fortalecer la educación pública gratuita es fortalecer la democracia. En ese sentido, el Estado debe garantizar el acceso, calidad y equidad en la educación pública.
- 4. Mejorar y asegurar la calidad de las instituciones y carreras de la Educación Superior en Chile.** La institucionalidad de la Educación Superior requiere una transformación que concentra la mayor cantidad de estudiantes cada año en las universidades, con lo cual se mantiene la inercia de tener menos estudiantes en la base que en la cúpula.
- 5. Mejorar el Desarrollo Científico, Tecnológico y la Innovación en el país.** Lo anterior requiere enmarcarse en una visión de futuro que potencie el Desarrollo Humano en Chile, de tal manera que defina prioridades sobre la base de conceptos de desarrollo económico y social explícitos que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales suscritos por Chile en los diversos pactos y tratados de derechos humanos.
- 6. Reformar el Ministerio de Educación**

PROPUESTAS PARA UNA EDUCACIÓN PROGRESISTA

A continuación se presentan las propuestas en educación, según los ejes señalados anteriormente.

EJE 1

Reorientar la educación hacia la formación de personas

La finalidad de la educación es formar personas integrales, no formar capital humano. Una buena educación es la que permite en los estudiantes el desarrollo ético, emocional, intelectual, corporal, espiritual, estético, artístico y social. Esto se realiza tanto en el contexto escolar como fuera de la escuela, en otros contextos como los mediáticos (televisión, radio, prensa, internet) como los comunitarios (organizaciones sociales).

1. Transformación cultural del jardín infantil, la escuela y el liceo

La transformación de la cultura institucional tiene que ver con asumir que todo lo que ocurra en las escuelas y liceos es responsabilidad compartida entre quienes trabajan en esos centros educativos.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ofrecen un caudal de recursos y variados medios que pueden traducirse en estrategias pedagógicas de alto nivel cuando son bien empleadas. En esa perspectiva, las TIC ofrecen la posibilidad de atender las diferencias en el interior del aula, incrementar diferencialmente las posibilidades de conocimiento por medio del autoaprendizaje, acceso equitativo a la información disponible en diversas fuentes a nivel mundial, promueve la participación democrática en la sociedad especialmente interesante entre las minorías, las mujeres, los más vulnerables. Y además, ofrece ciertas potencialidades que pueden llegar a ser materiales didácticos sin comparación por la simulación de fenómenos que en el aula son inalcanzables para realizar demostraciones y poner en evidencia determinados conceptos.

La extensión de nuestro territorio y lo alejado de muchas comunidades rurales, en las que la mayoría pertenece a grupos socio económico vulnerable, justifica con creces la utilidad de sistemas de apoyo y de educación a distancia a través de la utilización de TIC. Pero para que ello se cumpla es necesario cubrir necesidades de equipamiento,

conectividad y calidad del servicio en cuanto a velocidades de navegación adecuadas para el trabajo educativo. Junto a esto, se requiere de procesos de formación a docentes en cuanto a sus capacidades de manejo de TIC, de comunicación con minorías étnicas, manejo de lenguaje y de enfoque socio cultural apropiado.

Por lo tanto, el Estado debe dotar a las escuelas de suficiente autonomía para llevar adelante una educación diversa. Lo anterior supone:

- Posicionar a la escuela como un lugar de integración abriendo espacios y tiempos a la inclusividad y a la diversidad.
- Potenciar la participación y el desarrollo integral de todos los estudiantes en lo cognitivo y en lo emocional.
- Favorecer el desarrollo profesional de los profesores y la formación continua.
- Fortalecer la educación en los jardines infantiles.
- Fortalecer el desarrollo comunitario creando puentes con el trabajo en la escuela.

2. Fortalecer la educación parvularia

a) Garantizar una sala cuna donde haya un niño o niña entre 0 y 2 años y un jardín infantil donde haya un niño o niña entre 3 a 6 años, cautelando que haya una educadora en cada uno de los niveles del establecimiento y tantas técnicas (auxiliares de párvulos) con estudios respectivos como cantidad de niños lo necesite.

b) Fortalecer el rol de los Directores. Asegurar que las directoras de cualquier jardín infantil sean educadoras de párvulos.

c) Fomentar la incorporación de madres colaboradoras dentro de las salas. Eso contribuye a que las familias comprendan el sentido de la educación de sus hijos.

d) Incorporar a las educadoras de párvulos en los consultorios para que capaciten a los padres en torno a la educación y cuidado de sus hijos. De esa forma se contribuye a elevar el nivel de la calidad de vida de las familias.

3. Mejorar la gestión

a) Fortalecer el rol de directores de establecimientos en la perspectiva de que la escuela es una comunidad de aprendizaje y es donde se ejecuta la política educativa.

b) Modificar los estamentos de las instituciones escolares:

- Cambiar los paradocentes por monitores de convivencia.

- Cambiar las actuales Unidades Técnico Pedagógicas por Departamentos Pedagógico-Curricular, restableciendo así el foco de atención en lo pedagógico, por encima de lo técnico y que favorezca la reflexión, la discusión profesional y la investigación, al interior de la escuela.

c) Estimular la creación y funcionamiento de Consejos de Escuela que articulen la participación de todos los actores.

d) Transformar el rol y el concepto de los supervisores, convirtiéndolos en facilitadores que analicen y reflexionen críticamente las fortalezas y debilidades del proceso educativo y su proyección de mejoramiento.

4. En lo Pedagógico-Curricular

a) Favorecer la flexibilidad curricular en función de las necesidades e intereses de los alumnos y alumnas de la escuela específica, tanto en lo programático como en el diseño de los horarios de trabajo escolar.

b) Favorecer la multiculturalidad a nivel programático y didáctico, esto es, permitir la opción en la construcción curricular, en un contexto de valoración y respeto a la diversidad.

c) Construir espacios y tiempos de investigación con una Cultura Indagativa, creando las condiciones para la innovación, en un contexto y disposición colaborativa.

d) Elaborar planes de trabajo con objetivos pedagógicos que involucren tanto lo cognitivo, lo emocional y lo social.

e) Implementar un Modelo de Evaluación formativo, centrado en el proceso de aprendizaje, y que utilice procedimientos evaluativos diversos: el Sistema de Evaluación Multidimensional y Multifuncional. Este nuevo modelo valorará la multimodalidad de procedimientos evaluativos, tanto cuantitativos como cualitativos, poniendo énfasis en estos últimos.

f) Fortalecer la educación cívica y el sentido democrático de los escolares.

g) Replantear la Jornada Escolar Completa poniendo énfasis en el desarrollo de la creatividad, la estimulación de habilidades cognitivas y emocionales y la construcción de ciudadanía en relación con el ejercicio cívico.

h) Reducir el currículum escolar orientándolo a la profundización de los contenidos por sobre la cobertura curricular.

5. Integración pedagógica de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

a) Estimular el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), con mayor acceso a Internet, mejorar la infraestructura de tecnologías y conectividad a todas las zonas del país.

b) Disponer la digitalización de programas completos; establecer criterios de diseño, creación y uso de recursos educativos abiertos (REA).

c) Generalizar el uso de instrumentos tecnológicos digitales. Tender a la provisión de un computador por profesor y un estudiante.

d) Integración intensiva del uso pedagógico de las TIC en los procesos de formación inicial docente de la educación superior. Para ello, desarrollar criterios, planes, modelos, guías y orientaciones. Pero sobre la base de una integración obligatoria en el currículum.

e) Desarrollar un marco regulatorio mediante una ley de calidad, referido a establecer criterios y procedimientos de autorización a los programas formativos dispuestos en formato virtual, o digital on-line.

EJE 2

Fortalecer el rol de los docentes

Una buena educación depende en gran parte de lo que haga el profesorado. Por ello, el maestro debe contar con las competencias personales y profesionales y los niveles de confianza y autonomía necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

En particular, Es necesario que la política educativa se organice en torno a los siguientes focos estratégicos:

1. Fortalecer el desarrollo profesional docente.
2. Fortalecer la autonomía y capacidad de liderazgo de los docentes.
3. Establecer un equilibrio de “conservación e innovación”, tanto en métodos y técnicas así como en el tipo de conocimientos que requiere la sociedad globalizada, lo que supone condiciones de experimentación insertas en el sistema educacional nacional. Es decir:
 - a) Conservar lo bueno para mejorarlo (“optimizar lo bueno”).
 - b) Innovar en enfoques, contenidos, métodos y técnicas que requiere la sociedad globalizada.

A continuación se presentan las propuestas para fortalecer el rol de los docentes.

1. Fortalecer la formación docente

Lo anterior supone:

- a) Asegurar una formación integral, vale decir ética, intelectual, corporal, estética, artística y social.
- b) Fomentar la formación continua de los docentes.

2. Fortalecer el dialogo con los docentes

Lo anterior supone:

- a) Lograr un gran acuerdo para establecer un nuevo marco regulatorio de la profesión docente.
- b) Integrar a los profesores y asistentes de la educación pública – estatal y particular – bajo un mismo régimen jurídico y laboral.
- c) Enfrentar las demandas de la Deuda Histórica dentro de un marco más amplio de una política de jubilaciones más justas.

3. Mejorar las condiciones del trabajo docente

Lo anterior supone:

- a) Reducir y flexibilizar la malla curricular y los contenidos por asignatura.
- b) Optimizar las condiciones de trabajo reduciendo el número de alumnos por profesor hasta lograr un máximo de 25 alumnos por profesor.
- c) Elevar la remuneración adecuada a las particularidades de la función docente y comparable con los niveles alcanzados por otras profesiones mejor remuneradas, con el fin de atraer los jóvenes más talentosos a la carrera docente.
- d) Establecer un nuevo sistema de remuneración asociado a la formación académica y a la formación a lo largo de la vida profesional de los docentes.
- e) Equilibrar estabilidad laboral con requerimientos de evaluación de desempeño.

4. Desarrollar una nueva carrera magisterial centrada en el aula.

Esta nueva carrera debe tener una funcionalidad horizontal de manera que el avance sea para que el buen profesor se mantenga en el aula y no se transfiera a la administración. En particular, se debe:

- a) Establecer una carrera que permita un avance salarial significativo en función de:
 - i. Desempeño pedagógico
 - ii. Formación permanente
 - iii. Formación académica
 - iv. Experiencia
 - v. Desempeño administrativo
- b) Becas de estudio
 - i. Formación en posgrados académicos
 - ii. Formación permanente a lo largo de su carrera
- c) Renovación del profesorado mediante
 - i. Becas para alumnos destacados en las carreras docentes
 - ii. El desarrollo de un programa de jubilación adecuado
 - iii. Cambio en la formación universitaria con énfasis en la práctica reflexionada.

EJE 3

Privilegiar y fortalecer la Educación Pública

El Estado debe garantizar la cohesión interna de la nación mediante la provisión de educación para todos los habitantes del territorio, independientemente de su género, raza, edad o nacionalidad.

Lo anterior supone:

- a) Definir un nuevo rol del Estado como responsable y garante de la educación pública.
- b) Fortalecer el rol del Estado en la educación, pasando de un Estado centralizado a un Estado descentralizado en la gestión.
- c) Dotar de una nueva estructura al Ministerio de Educación de manera de asegurar una visión descentralizada de la educación y que articule los niveles macro – meso –y micro.
- d) Pasar de una política que considera que el mercado es el motor de

la educación hacia otra en la cual el foco sea que la educación es un derecho humano fundamental.

A continuación se presentan las propuestas para fortalecer la educación pública.

1. Una educación pública gratuita

La educación pública deberá estar financiada por el Estado y estar sometida a sus regulaciones. Ésta puede tomar dos formas:

- i. Escuelas y colegios estatales, que dependan directamente del Estado y sigan las regulaciones del Estado a través de sus estructuras.
- ii. Escuelas y colegios que cuenten con propietarios privados. Las que deseen asociarse a los beneficios de los establecimientos estatales, podrán realizar convenios específicos con el Estado y someterse al control de los recursos asignados y regulaciones en lo pedagógico curricular.

2. Escuelas y Liceos de Estado

Proponemos des municipalizar y devolver los liceos al Estado. Estos establecimientos, pasaran a ser parte del Estado y serán un bien público de carácter local al cambiar su dependencia de los municipios a las Agencias Locales de Educación, estructuras de funcionamiento comunal.

3. Crear comunidades de aprendizaje que reflexionen sobre su práctica mediante el impulso a la sistematización, innovación, experimentación e investigación apropiada a cada escuela y liceo para enfrentar de manera diferente sus obstáculos al aprendizaje.

4. Introducir cambios estructurales en el Ministerio de Educación, varios de los cuales requerirán el diseño de nuevas leyes o modificar algunas de las que están vigentes. Descentralizar la educación hacia las Escuela y a los Liceos – concebidos como Comunidades de Aprendizaje y crear nuevas estructuras del Estado, concibiéndolas como entidades de apoyo a los procesos de interacción en el aula y de gestión en los establecimientos educacionales, estas son: las Agencias Locales de Educación (ALE), un Sistema Regional de Aprendizaje (SIRA), el Sistema de Evaluación Multidimensional y Multifuncional (SEMM) y la Reforma de CPEIP.

- 5. Modo de financiamiento en la educación.** Es necesario cambiar el modo de financiamiento de la educación. Proponemos traspasar recursos financieros al establecimiento de acuerdo al número de cursos existentes con un máximo de 30 alumnos y complementar esta modalidad basal con subvención.
- 6. Cambio en la asignación de la subvención.** Dado que la modalidad actual penaliza a los sectores más vulnerables, pasaremos de una modalidad de pago de la subvención por asistencia, a una modalidad de pago por matrícula, considerando gradaciones en el monto para fomentar la equidad en grupos vulnerables.
- 7. Financiamiento de la educación.** Elevar la inversión pública del 3,5% a 7% del PIB, en consonancia con los promedios de la inversión en los países de la OECD.

Mejorar y asegurar la calidad de las Instituciones y Carreras de la Educación Superior en Chile.

La institucionalidad de la Educación Superior comprende a las Universidades, a los Institutos Profesionales (IPES) y a los Centros de Formación Técnica (CFT). De ellos, es la Universidad la que concentra la mayor cantidad de estudiantes cada año, con lo cual se mantiene la inercia de tener menos estudiantes en la base que en la cúpula, lo que se ha denominado una pirámide invertida, a pesar de la decisión de construir una pirámide normal.

Hoy día tenemos un sistema que alcanza 1.100.000 estudiantes en educación superior, en los niveles de CFT, IPES y Universidades. Por primera vez, los estudiantes de los dos primeros niveles suman un 53% y las universidades el 47%. Todos ellos pueden disponer de recursos provenientes del Estado para sus estudios.

Pero, el mayor problema reside, según la OCDE, en mejorar y asegurar la calidad de las instituciones y de las carreras y programas, sin lo cual no se recupera la confianza en el sistema de educación superior. Mejorar la calidad de las carreras quiere decir alcanzar una mayor profesionalidad; mejorar la calidad de instituciones supone una mejor articulación entre licenciamiento y acreditación; también requiere que ambas tareas correspondan a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y también requiere que la CNA, el Consejo Superior de Educación y la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (Mineduc) actúen de consuno.

Lo anterior significa que:

1. La universidad estatal debe reencontrarse con la tarea histórica de convertirse en conciencia crítica y responsable. La lógica del mercado ha precarizado a la universidad pública. Los análisis han dejado al descubierto que el Estado en Chile invierte en educación superior, menos de un tercio del promedio de los países de OCDE.
2. Se debe converger en un conjunto de políticas que pongan en el centro la preocupación por los estudiantes. Existe un desmedro en infraestructura de bibliotecas y lugares de estudio y esparcimiento de las universidades, institutos y centros de formación técnica, lo que desmejora la tasa de retención y aumenta los tiempos promedio de titulación.
3. Fortalecer el cuerpo docente. El escaso arraigo institucional de los académicos resiente la calidad de la enseñanza y se anulan las posibilidades de investigar. Los Académicos se encuentran precarizados por contratos a honorarios y bajos salarios. Un académico trabaja regularmente en varias instituciones, imparte clases a una gran cantidad de estudiantes, sin que logre atender necesidades más específicas en los diversos y variados grupos. Es necesario de resolver con cierta premura la existencia de una masa crítica mayor para el desarrollo que el país reclama estableciendo rango diferentes para la investigación y para la docencia.
4. Financiar la Educación Superior. La Educación Superior y el desarrollo de la Ciencia y Tecnología en Chile, incluyendo los procesos de innovación tecnológica, se sitúan en un nivel de gran precariedad en relación con los estándares internacionales y sobre todo en relación con las urgentes necesidades de un desarrollo sustentable e integrado para nuestro país. La Educación Superior en Chile ha tenido una tendencia declinante desde el punto de vista del gasto público dentro del PIB. En 1973 la Educación Superior ocupaba el 1,81% de PIB, reduciéndose al 0,45% en 1990 y a sólo un 0,3% en 2008. El conjunto del gasto público y privado llega al 1,5% del PIB, lo que es inferior a lo logrado hace poco más de 3 décadas. Esto se traduce en términos de presupuesto en que mientras el Estado cubría el 90,6% del gasto en Educación Superior en 1970, en 1990 cae al 40,9%, y en 2008 la cifra llega sólo al 18%. Desventaja con otros países altamente privatizados, como Corea del Sur (20% financiado por el Estado) y USA (35% financiado por el Estado).

A continuación se presentan las propuestas para mejorar la calidad de la Educación Superior:

- 1. Modificar los estatutos de las agencias acreditadoras,** transformándolas en agencias externas, relacionadas contractualmente con únicamente el Ministerio de Educación y no con las Universidades propiamente tal. De esta forma, se espera que la Comisión Nacional de Acreditación de Chile externalice el proceso de evaluación de acreditación, a una agencia externa y especializada, sin que esto signifique que la Universidad le pague un servicio a quien la evalúe.
- 2. Reformular los tipos de acreditación.** Se propone eliminar los tres tipos de acreditación actualmente existentes, vale decir la Acreditación Institucional, de Carreras y de Programas de Postgrado, para crear tres nuevos tipos de acreditación, según el nivel académico, esto es:
 - Acreditación tipo 1: su obtención debiese ser obligatoria para impartir cursos de pregrado.
 - Acreditación tipo 2: su obtención debiese ser obligatoria para impartir cursos de postgrado.
 - Acreditación tipo 3: su obtención debiese certificar el desarrollo de líneas de investigación.
- 3. Desarrollar la Educación Técnico Profesional,** estableciendo planes y convenios de cooperación con las empresas, en todo el proceso de formación, y en particular en los procesos de práctica.
- 4. Crear cuatro Centros Modelos de Formación Técnica (CFT)** financiados por el Estado, dos en el sur y dos en el norte de nuestro país.
- 5. Diseñar nuevos estándares de calidad para la acreditación de la formación técnico-profesional,** para alcanzar una mayor sintonía con las necesidades de las empresas, y aumentar la empleabilidad de los egresados.
- 6. Mejorar el precario marco contractual de los docentes,** generando una masa crítica de contratos por jornadas (medio tiempo y tiempos completos).
- 7. Generar dos complejos o torres de servicios estudiantiles por año** durante el mandato presidencial, los que podrían beneficiar a ciudades como Santiago, Valparaíso y Concepción.
- 8. Implementar una política que comprenda a todos los estudiantes de una ciudad,** y/o a los de una zona geográfica de la capital, que comprenda a un grupo de universidades y demás instituciones, dispuestas a resolver en conjunto estas grandes necesidades.

- 9. Transitar hacia una Educación Pública Superior gratuita y de calidad**, la cual debiese ser financiada a través de una reforma tributaria.

EJE 5

Fomentar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación

El desarrollo científico, tecnológico e innovación del país requiere enmarcarse en una visión de futuro que defina prioridades sobre la base de conceptos de desarrollo económico y social explícitos que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales suscritos por Chile en los diversos pactos y tratados de derechos humanos.

Lo anterior supone:

- 1. Planificar el desarrollo científico no únicamente en función de criterios económicos.** Un auténtico y sólido desarrollo tecnológico e innovación requiere de una capacidad científica local que lo sostenga y alimente.
- 2. Re-pensar los Clúster.** En la selección de los clúster primó el criterio de crecimiento rápido y aumento significativo de los ingresos a corto plazo de los sectores industriales involucrados. En ésta se omitieron temas de evidente importancia estratégica, como por ejemplo, educación, seguridad, energética, salud, medio ambiente, mitigación de los impactos del cambio climático, entre otros.
- 3. Evitar atomizar los fondos en materia de ciencia, tecnología e innovación para las regiones.** Distribuir la responsabilidad para el crecimiento nacional armónico hacia las regiones y lograr un impacto positivo en el desarrollo regional.
- 4. Fomentar la Investigación y Desarrollo (I+D).** El actual incentivo tributario para gastos en investigación y desarrollo es un importante primer paso para incentivar la innovación en el sector privado. Los resultados del actual sistema no son muy alentadores por las dificultades de acceso a dicho beneficio. La situación de Chile, con un 0,7% del PIB destinado a este rubro se sitúa en un nivel intermedio en la región, aproximadamente similar a Argentina, Costa Rica y Uruguay, pero inferior a Brasil y Cuba que invierten aproximadamente un 1% del PIB. Estas cifras son bajas en relación con los países de desarrollo intermedio más dinámicos (Corea, Taiwán, Singapur, etc., que gastan por sobre el 2% del PIB), y en todo caso muy bajas respecto a sus

necesidades de aumentar el desarrollo socio-económico del país en la misma perspectiva de sustentabilidad ya señalada.

- 5. Fomentar la propiedad intelectual.** La protección de la propiedad intelectual es primordial en una economía basada en el conocimiento. Si bien se ha avanzado en este ámbito mediante programas que incentivan el patentamiento en Chile y en el extranjero, es necesario mejorar la coordinación entre las numerosas instituciones actuantes en esta área.
- 6. Fomentar el desarrollo de ciencia interdisciplinaria.** Los grandes desafíos que enfrentan los países en este Milenio son esencialmente interdisciplinarios. Ejemplos de esto son el Cambio Climático, por lo que se requiere asegurar un adecuado suministro de energía, de alimento y de los servicios ecosistémicos que sustentan nuestra calidad de vida. Estos desafíos, no son dominio exclusivo de una disciplina científica, por lo que su adecuada resolución requiere un análisis multidisciplinario que abarque visiones desde las Ciencias Naturales y Exactas hasta las Ciencias Sociales y Económicas. Este diálogo es aún incipiente en el país.

A continuación se presentan las propuestas para fomentar el desarrollo científico y tecnológico:

- 1. Mejorar los actuales procesos de acreditación universitaria.** Garantizar la calidad de las carreras de la educación superior, que asegure al egresado una buena inserción en el mercado laboral.
- 2. Establecer una sola institución con rango ministerial** a cargo del desarrollo científico, tecnológico e innovación y creatividad.
- 3. Identificar las áreas prioritarias para un desarrollo sustentable en Chile con una visión estratégica del desarrollo y no sólo económico-productiva.** Concentrar los recursos en “centros faros” que correspondan a polos locales de desarrollo en base a sus ventajas comparativas locales.
- 4. Incentivar la participación del sector privado para gastos en investigación y desarrollo.** Poner en marcha un mecanismo que permita a las empresas -dentro de límites razonables- rebajar sus gastos para I+D independiente de la manera en que se realicen, ya sea a través de una universidad, un centro de estudios, o hasta dentro de la misma empresa contratando técnicos o científicos. Alcanzar efectivamente un 1,4% del PIB que permita superar significativamente los evidentes rezagos en Investigación y Desarrollo (I+D).
- 5. Incrementar la innovación tecnológica en un doble, al menos, en el periodo de 4 años.** Evaluar la generación de nuevos programas de

financiamiento y el reforzamiento de los existentes, en ámbitos de construcción de ciencia interdisciplinaria.

6. **Facilitar la protección de la propiedad intelectual** mediante el fortalecimiento de programas específicos, especialmente en regiones, disponiendo de oficinas del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INAPI).
7. **Incrementar el desempeño de las regiones** en este ámbito y disponer de información relevante y de fácil acceso en cuanto al estado del arte de la tecnología disponible.

EJE 6

Reformar el Ministerio de Educación

Para lograr la educación de personas atendiendo las necesidades de diversidad, relevancia, pertinencia e inclusión es preciso establecer una nueva gestión del sistema. Por lo cual se propone:

1. **Crear la figura de una Agencia Local de Educación (ALE)**. Esta será una instancia articuladora en la gestión del sistema educativo.
 - a) Será una instancia descentralizada, pero parte del Ministerio de Educación.
 - b) Tendrá las funciones de apoyo directo en el ámbito pedagógico y de evaluación a los procesos de aprendizaje en el aula, y de apoyo directo a la gestión de la escuela o liceo.
 - c) Tendrá además, una función de tutoría en la aplicación de los módulos de pedagogía, evaluación y gestión.
 - d) La ALE será una entidad profesional y su dirección será concursable dentro del marco de la Alta Gerencia Pública.
 - e) Las escuelas y liceos estatales dependerán administrativamente de esta entidad.

2. **Establecer Centros Regionales de Aprendizaje**. Estas entidades tendrán por finalidad desarrollar aprendizajes sistémicos y relativos al mejoramiento de la educación en la Región:
 - a) Articulando verticalmente un sistema que asentado en las necesidades de los profesores, incluya el aula, las escuelas, la ALE, las Universidades, la región y el nivel nacional.
 - b) Articulando horizontalmente sistemas de redes digitales interconectadas de apoyo tales como Enlaces y otras.

c) Articulando las redes horizontales de profesores a nivel local. Esta reflexión es materia de base para el Sistema Regional de Aprendizaje y materia para la formulación de políticas nacionales. De manera que éstas se inspirarán tanto de la acumulación de experiencias internacionales como de las experiencias de los que hacen la educación en el aula.

3. Desarrollar un Sistema de Evaluación Multidimensional y Multifuncional (SEMM)

El funcionamiento del SEMM será funcional y territorialmente descentralizado. Su función principal será la de producir informaciones relevantes y pertinentes, para retroalimentar la práctica educativa de los maestros. Sus acciones evaluativas abarcarían, entre otros ámbitos, la evaluación del desempeño de los docentes, la evaluación de logros cognitivos, actitudes, valores y normas de los estudiantes y la evaluación de la gestión educativa de los directivos de las instituciones escolares. La aplicación del SEMM estará asentada principalmente en los profesores, quienes son los profesionales responsables del proceso de aprendizaje de los estudiantes.

a) El SEMM funcionará a nivel local y regional y de manera articulada y complementaria con el sistema nacional.

b) Es multidimensional, en cuanto considerará las distintas dimensiones de la educación, integrando lo cognitivo con lo emocional. Por ello, contará con distintas metodologías de evaluación.

c) Es también multifuncional, pues no solo incluirá el aspecto de los aprendizajes, sino también, las de otros ámbitos como son los de la gestión y el desempeño docente.

d) Tendrá además una función de capacitación de recursos humanos regionales y locales en materia de evaluación, orientada a desarrollar las capacidades de autoevaluación en las distintas funciones que cumplirá el sistema.

e) Con respecto a la evaluación de aprendizajes, el SEMM será operado por los profesores. La evaluación de los aprendizajes será interna, pero abierta también a otras posibilidades externas.

f) El SEMM contará también con un mecanismo de evaluación externa, en base muestral para fines de proveer información para la gestión del sistema educativo.

4. **Reformar el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), transformándolo en un Instituto de Perfeccionamiento, Sistematización, Experimentación, Innovación y Evaluación.** Para fortalecer la capacidad de conducción, se reformará el CPEIP de manera que pueda cumplir una labor de impulso a la innovación y sistematización en pedagogía, evaluación y gestión educativas. El nuevo CPEIP contará con una entidad a nivel nacional, pero también se establecerán entidades desconcentradas a nivel regional. Estas entidades se relacionarán con el Sistema Regional de Aprendizaje.

SALUD PÚBLICA DE CALIDAD

Los chilenos y chilenas necesitamos avanzar en tres principios fundamentales en las políticas sociales: calidad de las prestaciones, equidad y acceso, lo que implica el término de la mercantilización de los bienes y servicios públicos, especialmente en materia de salud, educación y sistema de pensiones. Esta es una responsabilidad del Estado.

Los sistemas de salud en el mundo están en permanente cambio. Los problemas principales suelen ser semejantes entre países: aumento de las demandas de los usuarios condicionados, en parte, por cambios epidemiológicos; ofertas ampliadas de las industrias, especialmente la de medicamentos y equipos; aportes insuficientes del sector público por los límites que impone la carga tributaria general; restricción de las coberturas y encarecimiento de los seguros que generan brechas de incertidumbre en los usuarios y aumentan sus copagos. Chile no es una excepción frente a estos problemas, ni con respecto a la búsqueda de soluciones que intentan distintos países.

Gasto público en salud

El costo de la salud ha aumentado aceleradamente en los últimos años. Entre 1970 y 2012, pasó del 6% al 12% del PIB en los países desarrollados y, en las economías emergentes, de un 3% a un 5% del PIB. Según la OCDE, las relaciones entre economía y salud son claras, pero no sanas. En el plano microeconómico, la mala salud reduce la productividad del trabajo, es inversamente, el trabajo precario influye en la mala salud de la población, particularmente en la prevalencia de las enfermedades mentales entre otras cosas porque casi siempre está ligado a malas condiciones ambientales. El quid de la cuestión no es mejorar la salud para reducir costos, sino aumentar el bienestar de la gente. Salud es sinónimo de vivir mejor, no sólo de vivir más.

En Chile, el gasto en salud en 2011 alcanzó el 7,3% del PIB nacional. El gasto público, esto es la suma de los aportes con fondos del presupuesto más las cotizaciones obligatorias (una especie de impuesto indirecto) de los

trabajadores a Fonasa o a las Isapres alcanzan un 58% del gasto total. Fonasa aporta el 30,2% de ese gasto y las Isapres sólo el 27,8%. Los aportes privados, principalmente de los pacientes (38%) financian el resto.

De ello puede colegirse que el aporte público directo es trascendental para reducir los gastos de bolsillo, que siguen siendo muy altos. Los gastos en salud en nuestro país se han estancado con respecto al PIB. Esto no es señal de eficiencia, ni significa un mérito; más bien refleja el deterioro, como crecientes listas de espera y problemas con la calidad de la atención en el sector público. Es efectivo que el aumento de los aportes fiscales el último tiempo ha permitido reducir las diferencias entre el sistema público y el privado en cuanto a recursos disponibles per cápita, cuya relación pasó de 2,6 veces en 2000 a 1,7 veces en 2011. Pero la diferencia sigue siendo muy alta, y es un factor de discriminación que muestra la falta de equidad en el sistema.

Gasto privado

De manera general, el gasto privado en salud es extremadamente alto, ya sea en forma de copagos o pagos completos por atención médica y dental, insumos médicos, prótesis, órtesis, atención hospitalaria, farmacológicos y el pago adicional por sobre el 7% de la prima obligatoria a las Isapres o Fonasa.

Uno de los elementos decisivos en este gasto es el aumento de personas mayores de 65 años en el hogar. Todos los estudios indican que esto es un hecho relevante para Chile pues los mayores de 60 años ya constituyen el 15,6% de la población frente al 10% que representaban hace 20 años.

El precio de los medicamentos es otro elemento central del gasto privado. En la mayoría de los países, los productos genéricos equivalentes tienen precios considerablemente más bajos que los de marca de origen. Un estudio del Sernac-Chile de octubre de 2012 estableció diferencias de hasta 2000% entre medicamentos. Es imperioso que nos ocupemos en serio del tema, estableciendo políticas para el aumento del uso de medicamentos genéricos de calidad garantizada, como una de las principales estrategias para mejorar la asequibilidad de los medicamentos.

La mayoría de las economías hoy cuentan con disposiciones legales que permiten -o recomiendan- la sustitución por medicamentos genéricos en el sector privado. En un área tan delicada para el bienestar de la gente se requieren medidas más enérgicas, como:

1. Actualizar la política nacional en materia de medicamentos.
2. Actualizar la lista nacional de medicamentos esenciales.
3. Eliminar impuestos y derechos sobre los medicamentos esenciales.
4. Aprobar políticas para sustituir los medicamentos esenciales por medicamentos genéricos.
5. Buscar formas para reducir los márgenes comerciales y de distribución impuestos a los precios de los medicamentos esenciales.

Garantizar una disponibilidad satisfactoria de medicamentos esenciales en los centros sanitarios públicos.

Se requiere, además, supervisar periódicamente los precios y la disponibilidad de los medicamentos, e incluir el impacto del precio de los medicamentos en el índice de precios de la salud que desde 2012, está calculando el INE y controlar de manera eficaz la colusión de farmacias laboratorios.

En un tema de tanta trascendencia como la salud, un derecho fundamental que debe ser constitucionalmente garantizado, mecanismos como los controles de precios o precios de referencia; la imposición de tasas de beneficio máximo a los productores; la financiación selectiva por parte de la seguridad social; la desregulación de las exigencias para la venta y las facilidades de importación no debieran espantar a nadie, excepto a quienes buscan lucrar con la salud de las personas.

Para reducir el gasto individual o copago de los afiliados a Fonasa, que son los sectores de menores ingresos del país, se debe ampliar el financiamiento público a fin de reducir las brechas en relación al sector privado; ampliar la oferta pública de atención de salud y definir políticas para reducir los precios de los medicamentos que consumen los pacientes del sector público. Y tan importante como lo anterior es precisar el rol de las Isapres como seguros privados de salud.

Desarrollo de prestaciones garantizadas

Ya se ha señalado que la salud debe ser un derecho garantizado. Chile implementó una reforma muy significativa en 2005 con el AUGE y un conjunto de prestaciones con derechos garantizados de oportunidad (plazos de atención), calidad (protocolos de atención y calificación con acreditación de prestadores), y de protección financiera (los desembolsos máximos no pueden superar una proporción -alrededor de 25%- de los ingresos anuales). Los primeros 56 problemas de salud cubiertos por el Plan AUGE cubrieron el

37% de la carga de enfermedad del país. En la actualidad existen 69 patologías o problemas AUGE vigentes por cobertura etérea.

El AUGE ha implicado 14.750.000 casos tratados en los siete años que lleva de implementación. Pero es evidente que las restricciones por grupos etéreos reduce la cobertura e incluso, en ciertos casos, contradice definiciones sanitarias básicas como en el caso de la salud oral. También hay restricciones con respecto a la integralidad de los tratamientos que puede ser aún más grave, como es el caso de los infartos.

Según las autoridades del Minsal, en 2012 se habrían terminado las listas de espera en AUGE. Pero la realidad y percepción de muchos usuarios es que se mantiene un déficit enorme y cumplir con las garantías explícitas sigue siendo una necesidad. Es necesario cambiar, ampliar o completar la cobertura en temas tan esenciales como las atenciones dentales o en prótesis de cadera que hoy solo cubre a los mayores de 65 años.

Rol director del sector público y vínculo con el sector privado

Para satisfacer estas demandas es imprescindible que el sector público invierta integralmente en los componentes necesarios en materia de salud: personal, equipamiento e infraestructura, para asegurar la cobertura universal de las patologías cubiertas por el AUGE.

Esto implica una planificación nacional que asegure a) la atención de urgencia no sólo en los lugares en que ello sea rentable; b) la atención primaria universal y, c) los mecanismos de derivación con oportunidad de los pacientes hacia los centros de especialización correspondientes.

Es evidente que hay importantes déficits en el sector público de salud. Las prestaciones en que el sector público es más deficitario, implican menor utilización de los establecimientos públicos. En consecuencia, es necesario aumentar la oferta del sector público aprovechando las capacidades instaladas ociosas y ampliando los tiempos de atención a pacientes, especialmente en consultas de especialidad.

El sector privado capta a través de diferentes mecanismos cerca del 20% del presupuesto público de salud. El presupuesto de 2013 contempla alrededor de 1.200 millones de dólares en subsidios y compras a prestadores privados (institucionales y personales), y desde el 2010 el total de recursos transferidos al sector privado aumentan en 37,3%.

En estos momentos los gastos por compras a privados de las prestaciones AUGE no se ven reflejadas en los gastos oficiales sobre la modalidad de libre elección (MLE) sino en el bono AUGE, que alcanzó en 2011 a 6.451 millones de pesos (unos 14 millones de dólares). Todos esos recursos transferidos permitirían duplicar el financiamiento del per cápita basal para la atención primaria o bien triplicar la inversión en la construcción de nuevos hospitales y consultorios.

Con frecuencia se busca el apoyo de los médicos para incentivar esta modalidad pero, en realidad, el 77% de los recursos de la Modalidad de Libre Elección es captado por instituciones y sólo el 21% por los profesionales de manera directa. Además, 10 establecimientos facturaban 14% del total de estos recursos.

La evidencia internacional no otorga ninguna ventaja al sector privado en cuanto a calidad y eficiencia. No obstante, el sector público por razones presupuestarias, ausencia de evidencia clínica, o incapacidad de evaluación de criterios de costo-efectividad, puede contratar a empresas privadas para entregar algunas prestaciones garantizadas. En ese caso se debe crear una comisión que asegure imparcialidad para tales evaluaciones como existe en varios países, entre ellos el Reino Unido.

El concepto del Plan Auge de garantías explícitas de acceso, oportunidad, calidad y financieras debe ampliarse a nuevas patologías, con una cobertura sin restricción de edades para el acceso, e integrar actividades de educación, prevención y promoción, algunas de las cuales requieren acción pública interdisciplinaria como la lucha contra la obesidad o el consumo de drogas.

Si la mayoría de las atenciones Auge se producen en atención primaria, debe redefinirse la asignación presupuestaria a este nivel en función de la cobertura que este mismo realiza respecto de ellas.

El sector público tiene la obligación de asegurar la atención de salud a sus afiliados y en el Auge acceden la mayoría de los ciudadanos de menores ingresos. Si bien es necesario buscar convenios para prestaciones con el sector privado cuando hay déficit, la responsabilidad del sector público es reducirlos. Por lo que siempre hay que evaluar objetiva y críticamente los costos de unos y otros, así como la opción de externalizar frente a la rentabilidad social de largo plazo de desarrollar una oferta estructural en el sector público.

PROPUESTAS

Atención primaria: un cambio en el modelo (Organización, gestión y atención) Existe consenso para privilegiar la Atención Primaria de Salud (APS) para el desarrollo del sistema.

Según la encuesta Casen 2009, un 9% de las personas que pertenecen a los grupos A o B de Fonasa se atienden con prestadores privados lo cual puede atribuirse a las deficiencias de oportunidad (listas de espera) que se producen en el sector público. El seguimiento de los pacientes y las maneras de asegurar los tratamientos se ha demostrado ineficiente.

De hecho, la “externalización” de los servicios hacia el sector privado, en términos de costos, es más cara, y si bien puede utilizarse de manera transitoria para reducir los tiempos de espera de las intervenciones más urgentes, deberían transparentarse las inversiones y recursos que se destinan al sector público primario de atención para garantizar a la comunidad que existe una política sin lucro para reducir las listas de espera en APS.

También se requiere una redefinición de la APS en la oferta, es decir patologías que pueden o deben ser incluidas en este ámbito, así como en la manera en que se otorgan los servicios y cómo se vinculan con la comunidad. El cambio demográfico y epidemiológico, en particular, y el aumento de la proporción de adultos mayores, requiere también transformaciones significativas en la estructura de la oferta pública. Hay que satisfacer las necesidades de 2,6 millones de personas que superan los 60 años y que tiende a crecer.

Además, debemos preocuparnos por cómo acercar la APS hacia la transición tecnológica vinculada a la medicina del futuro: biodrogas, robótica, nanodispositivos, vacunas terapéuticas, tratamientos más individualizados. La genómica médica apunta a una medicina del futuro que será predictiva, personalizada, preventiva, y ello pasará en parte importante por la APS, si deseamos sea una medicina equitativa socialmente. No tenemos porqué aceptar que esta modernidad está lejos del alcance de los sectores más humildes.

Las cuatro principales enfermedades no transmisibles (ENT) son las cardiovasculares, cánceres, enfermedades respiratorias crónicas y diabetes. Estas son la causa de muerte de tres de cada cinco personas en el mundo. La APS puede contribuir significativamente a tratarlas a través de la prevención de factores de riesgo promoviendo los factores protectores, la educación para reducir el hábito de fumar, la prevención secundaria de las complicaciones de

estas ENT como la obesidad, y la prevención terciaria como la rehabilitación y prevención de futuras complicaciones en los casos de infartos o diabetes.

Es un cambio desde una visión curativa convencional hacia un sistema anticipatorio del daño, interdisciplinario e interinstitucional, cuyo propósito es mantener la comunidad sana contando con la propia comunidad. El concepto de médico de familia con población asignada en un marco de equipos de salud, mejora la efectividad del sistema y reduce las listas de espera en los consultorios, grave problema que afecta a la población.

El déficit financiero de APS es uno de los problemas esenciales, pero no el único. De ahí que las transformaciones deben incluir el modelo organizacional, el modelo de atención y los determinantes sociales.

La atención primaria, generalmente se confunde con la atención ambulatoria o con la accesibilidad, en que ciertos médicos generalistas otorgan atenciones o derivan pacientes a los especialistas. En eso también se debe desarrollar actividades de promoción, prevención y educación en salud.

1. Las prioridades en relación a la APS en Europa se centran en i) enfrentar las enfermedades crónicas.
2. Colaboración interdisciplinaria.
3. Expectativas de los pacientes y su participación.
4. Monitoreo del desempeño de la APS.
5. Desarrollo de indicadores de salud relacionados con los resultados de salud que esperan los pacientes.

Investigación, financiamiento y desarrollo de la APS. En suma, es necesario en Chile una visión de largo plazo de la APS que se plantee objetivos y medios para lograrlos.

Por ello se requiere un nuevo modelo de organización, gestión y atención de sus prestaciones; de los vínculos y mecanismos de derivación en el sistema; y, de los aspectos de promoción, educación y prevención que deben incorporarse a la APS en un contexto de sustentabilidad. Hay que procurar los recursos para adecuar el aporte basal per cápita a estas necesidades y, finalmente, efectuar una reestructuración de la APS en cuanto a su capital humano, a las modalidades de atención en relación a la comunidad y a los incentivos al personal, para evitar “cuellos de botella”.

Determinantes sociales en la salud (DSS)

Desde hace años se promociona el concepto de determinantes sociales de la salud (DSS) que incluye todos los factores no biológicos y que históricamente responden por la mayoría de los cambios en los estados de salud de las poblaciones. La salud es un fenómeno social que exige interdisciplinaridad, por ejemplo, la disposición de infraestructura y personal para desarrollar actividad física para combatir la obesidad, y activar la participación ciudadana.

La mayor parte de la carga mundial de morbilidad y las causas principales de las inequidades en salud surgen de las condiciones en las que nace, vive, trabaja y envejece la persona. Medir las desigualdades en las condiciones de vida y salud constituye el primer paso hacia la identificación de inequidades en salud.

Desigualdad no es sinónimo de inequidad. La inequidad es una desigualdad injusta y evitable, y en esto radica su importancia para la atención de los gobernantes. Calificar como inequidad una desigualdad implica conocer sus causas y poder fundamentar un juicio sobre la injusticia de dichas causas. Esta afirmación pertenece a la OPS.

Un mayor conocimiento de cómo los determinantes sociales contribuyen a otros objetivos de desarrollo -como la protección del medio ambiente y el crecimiento económico- puede contribuir a dar mayor prioridad a los resultados en los estados de salud de la población, incluidas las inequidades, como medida del progreso social. Es preciso entonces mejorar el conocimiento sobre la manera en que los sistemas reducen las inequidades en salud, al brindar un mejor desempeño en las prestaciones.

El tabaquismo, la obesidad, el alcoholismo y el sedentarismo son causas de enfermedades. El enfoque de los determinantes sociales aborda las causas de esas causas y en particular cómo contribuyen a las desigualdades sociales en salud. Se centran no sólo en la conducta individual, sino que tratan de considerar las circunstancias sociales y económicas que producen una mala salud prematura a lo largo de la vida: desarrollo temprano del niño, educación, trabajo y condiciones de vida y las causas estructurales que producen estas condiciones de vida y trabajo.

En Chile se ha tenido una visión muy ligera en las condiciones ambientales, lo que tiene repercusiones directas sobre la salud de la población. Puchuncaví y Freirina son ejemplos concretos de lo anterior. Entre las estrategias más comunes para reducir las desigualdades está mejorar la salud de los grupos

más vulnerables, o al menos reducir las brechas entre estos grupos y los de mejores ingresos. Pero todo demuestra que ello es insuficiente si no va acompañado de una disminución de las desigualdades en ámbitos tales como los ingresos, las redes sociales y la educación.

Un hecho importante, para un país aficionado a los bonos para la población, es que está demostrado que no basta con las transferencias monetarias, sino que el esfuerzo debe concentrarse en el ofrecimiento de oportunidades para salir de la pobreza y reducir el riesgo social. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como el Chile Solidario de 2002, exigen tanto una reacción familiar como intersectorial, por ejemplo, que se hagan los controles preventivos de salud, que los estudiantes asistan regularmente a clases; que los cesantes se informen en las oficinas municipales, entre otros.

Los PTC tienen efectos positivos en el acceso a los centros de atención en salud, en los controles preventivos e inmunizaciones y en la reducción de los episodios y la prevalencia de enfermedades en los niños. En alimentación, los programas han conseguido mejorar la calidad de la dieta consumida por las familias beneficiarias (alimentos con mayor valor nutricional) y han incrementado el gasto en alimentos de los hogares participantes. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado establecer efectos positivos en la situación nutricional de los niños y niñas atendidos.

Los determinantes sociales influyen en los estados de salud pero que están fuera del ámbito del Ministerio de Salud. Esto significa que debemos crear una instancia intersectorial gubernamental para coordinar los programas de todo ámbito con el propósito de potenciar el logro de los objetivos de salud. Adicionalmente debemos coordinar acciones prioritarias en prevención, educación y promoción de la salud con las demás instituciones públicas.

POLÍTICA DE DEPORTES

El deporte y la recreación son políticas sociales fundamentales para el bienestar de toda la población. Reflejan la preocupación no sólo por la salud y el bienestar físico y psíquico de toda la gente, sino también por una cultura de la integración. El florecimiento de los talentos y el éxito de los programas deportivos requieren de una base social saludable y apta para la práctica deportiva.

En Chile, la actividad física y el deporte, han sido permanentemente subvalorados por la clase política y en general evaluada como manifestaciones humanas de segunda categoría.

Demás está señalar los beneficios de la actividad física, particularmente si es sostenida en el tiempo. Por lo tanto, las políticas públicas en deporte deben abarcar por lo menos dos períodos de gobierno.

Nuestro país presenta elevadas tasas de enfermedades físicas y mentales. Existe una situación post transicional epidemiológica y nutricional, caracterizada por el aumento de la expectativa de vida, la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles y la obesidad. Diversos estudios indican una prevalencia de sedentarismo (actividad física menor a 30 minutos, 3 veces por semana) del 89% promedio, siendo de 91% en las mujeres. Ello aumenta en los niveles socioeconómicos bajos y con la edad, hasta el 96% para mayores de 64 años. La encuesta nacional de salud 2010, reveló que un 67% de la población mayor de 15 años tiene sobrepeso o es obesa, un 26,9% padece de hipertensión, un 9,7% es diabética, un 17,2% padece síntomas de depresión y un 88,6% es sedentaria. Además, según información proporcionada por el INTA, el 30% de los niños en edad escolar es obeso y, por consiguiente, tiene diez veces más probabilidades de prolongar esa enfermedad durante la adultez.

Las investigaciones corroboran los beneficios de la actividad física y el deporte a largo plazo, en cuanto mejora el funcionamiento de todos los aparatos y sistemas corporales, además de producir mejoras psicológicas bien definidas.

La actividad física contribuye a la prevención y manejo de enfermedades como las patologías cardiovasculares, diabetes mellitus tipo II, obesidad, hipertensión arterial y depresión, entre otras.

Todo lo anterior nos obliga a elaborar propuestas orientadas a masificar la actividad física en nuestra población, reconociendo el deporte como un mecanismo para promover una población sana, desde un punto de vista integral. Como Progresistas, entendemos que el desarrollo del ser humano se plantea desde una lógica colectiva, respetando las diferencias individuales.

Por lo tanto, las políticas públicas deben abarcar todos los espacios sociales y geográficos, efectuando especial énfasis en aquellas capas sociales más desprotegidas y con menor acceso a espacios públicos y recursos logísticos asociados al deporte.

Para el progresismo existen cuatro ejes rectores en materia de política pública deportiva:

- a) El entendimiento que toda la población debe tener garantizado el acceso a la actividad física y el deporte, lo que obliga al Estado a proporcionar espacios públicos como parques, plazas y lugares de esparcimiento, de una manera equitativa y planificada como una gran articulación de las ciudades. Tales espacios deben contar, además, con soporte técnico, logístico y de infraestructura, para el acceso generalizado a la práctica sistemática y orientada de la actividad física y el deporte, independiente del lugar geográfico donde se encuentren.
- b) La necesidad de desarrollar planes nacionales de deporte que tengan como sustento la descentralización territorial, vale decir elaborar políticas públicas de alcance nacional, y no enfocarlas únicamente en aquellos centros urbanos de mayor densidad poblacional o que representen polos de desarrollo económico estratégicos.
- c) El enfoque del deporte como agente de cambio social, dado que facilita y colabora en el desarrollo integral del ser humano en sus dimensiones físicas, cognitivas y psicosociales, permitiéndole traspasar su contexto inmediato, promoviendo movilidad social y acceso a nuevos espacios. En ese sentido, resulta indispensable entender la actividad física y el deporte como parte de una lógica común con las áreas de salud y educación.
- d) La reformulación de la institucionalidad competente en materia de deporte, de modo tal que cubra el territorio de manera integral; el deporte profesional y amateur e impulse el desarrollo del deporte de alto rendimiento.

Acceso garantizado por parte del Estado a la práctica recreacional y deportiva

1. Los Progresistas consideramos que el Estado debe garantizar el derecho a la actividad recreativa y deportiva, entendiendo por ello el velar por el acceso de los ciudadanos a este servicio, además de asegurar su calidad. La Constitución que nos rige no considera al deporte como un derecho irrenunciable, elemento que estimamos necesario incorporar en la carta fundamental de nuestro país.
2. A su vez, se requiere de un Ministerio del Deporte con atribuciones y presupuesto suficiente para llevar adelante el desarrollo recreacional y deportivo del país, con garantía de acceso universal a la práctica deportiva sin exclusión. Ello implica el derecho irrenunciable a contar con los espacios públicos, infraestructura, logística y recursos humanos necesarios para realizar actividad física y deporte de manera permanente, sistemática y/o dirigida, sostenible en el tiempo.
3. Las políticas públicas progresistas en deporte deben garantizar equidad en el acceso y en los estándares de los servicios prestados, es decir, que los criterios de densidad de población y polo económico no pueden condicionar la elaboración de políticas diferenciadas. Se debe asegurar que los recursos humanos e infraestructura sean equivalentes en todas las zonas del país, respetando la realidad local.
4. El Estado de Chile debe desarrollar una política nacional de alto rendimiento. Lo anterior supone analizar las ventajas competitivas del país, ya sea en función de las características físicas de la población, variables culturales, geográficas o climáticas de determinadas zonas del país. Hasta el momento, solo se han desarrollado iniciativas aisladas. No es sólo un tema de recursos, sino de un abordaje sistémico de la realidad local. Implica el desarrollo de profesionales propios de la región para la implementación de los programas. En esta dimensión aparece, por ejemplo, el trabajo entrelazado con educación, para que desde las universidades públicas regionales, se desarrollen programas destinados a capacitar a los profesionales del deporte de cada una de las regiones, como asimismo de profesionales de apoyo que complementen el trabajo multidisciplinario con el deportista. Esta es una de las grandes deficiencias que obliga al éxodo de los atletas a zonas con mayor desarrollo.

5. Como Progresistas entendemos que las políticas públicas de deporte deben articularse con las de salud y educación. En este contexto, planteamos la necesidad de desarrollar una instancia formal que articule a estos tres ministerios en la elaboración de políticas públicas. Incluir también en la formulación e implementación de las políticas públicas deportivas y recreacionales, a las organizaciones sociales, comunitarias, gobiernos locales y regionales.



3

DEMOCRACIA SOCIAL Y LIBERTADES PÚBLICAS

DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES

La clave al abordar las políticas de comunicación en Chile está dada por el modo en que se entienda el papel que juegan las comunicaciones en nuestras sociedades y, en consecuencia, cómo concebimos a las industrias de la información y la comunicación. Así se dividen las aguas entre quienes consideran que los medios de comunicación configuran un mercado que no difieren en lo esencial de los mercados de bienes y servicios, por lo tanto se rigen por la misma lógica: la información y las ideas serían mercaderías que se transan en el mercado de los medios. Sobre esta línea argumental, desde el neoliberalismo se rechaza la posibilidad de restringir los derechos de los propietarios. En contraste con esta perspectiva, una propuesta progresista asume que los medios no pueden ser tratados como empresas que operan con mercancías como cualquier otra, dada su relevancia en términos de socialización y construcción de sentidos. Frente a esas alternativas, Chile parece haber optado por la primera. El modo en que se han manejado las políticas de comunicación en el país en las últimas décadas, sea por acción u omisión, está signado por el libremercado sin perspectivas de cambios relevantes. Mucho menos se conocen propuestas desde los partidos políticos que impulsen decididamente un proceso de democratización de las comunicaciones.

En los 22 años transcurridos desde la recuperación de la democracia en Chile ninguna fuerza política ha osado poner el discurso sobre la necesidad de una política de comunicación en sus propuestas programáticas. Por una parte, la derecha política abusa de revivir fantasmas de un Estado interventor en materia de contenidos, mientras que la Concertación no ha considerado que la conquista de garantías de acceso a la TV, radio y diarios esté en el eje de sus demandas de transformación. Uno de los argumentos que ha servido a los interesados en perpetuar el actual sistema, es la concepción neoliberal de comprender toda política de regulación como un “atentado” contra la libertad de expresión y la libertad de emprendimiento. La deliberada confusión entre

libertad de expresión y libertad de negocios ha conducido a una extrema falta de diversidad ideológica no sólo en la propiedad y contenidos de los medios, sino además, en la falta de debate sobre los medios.

Los evidentes vínculos entre sectores interesados en preservar las actuales situaciones de desigualdad e injusticia y los grandes medios de comunicación ameritan que las fuerzas progresistas sitúen la preocupación por un cambio de Constitución en el mismo plano de relevancia que la necesidad de romper el cerco informativo y cultural que despliegan actualmente los medios masivos.

Concentración de medios en Chile y el riesgo para la democracia

En Chile el escenario mediático está signado por altos niveles de concentración de la propiedad. En la evolución del índice de concentración por mercados y audiencias, Chile registra uno de los indicadores más altos y el mayor de los incrementos en los últimos años de la región latinoamericana: más del 80% del mercado se concentra en manos de los 4 principales operadores.

Los gobiernos de la Concertación decidieron no implementar políticas públicas para regular el funcionamiento de los medios, sino continuar con la lógica de no intervención del mercado. Esta “no política” ha permitido en los hechos que sean los grandes conglomerados empresariales los que fijen la pauta, ya sea desde su posición como propietarios de los medios, o a través del avisaje, con el consecuente empobrecimiento del discurso y homogeneización de los contenidos. En todo el mundo ha quedado demostrado que dejar libradas al mercado cuestiones tan importantes ha conducido a que exista cada vez menos diversidad y pluralismo en prensa, radio y televisión.

Nuestro país ingresó a la OCDE en enero de 2010. Sin embargo, a diferencia de los países que la integran, Chile no dispone de una normativa específica para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación. La preocupación por la concentración pasa por la evidente colusión entre poder político y grupos empresariales multimedia en Chile y en tantos otros países de la región. La Declaración de principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos señala claramente: los monopolios u oligopolios conspiran contra la democracia. En este sentido, a mayor concentración, mayor es el riesgo de colusión de intereses. Claro ejemplo de ello es lo que sucede en el ámbito de la prensa escrita chilena, en donde los medios independientes terminan muriendo por asfixia en el paisaje duopólico que caracteriza al país desde hace décadas.

Desde ya que esta alarmante concentración de la propiedad se extiende también a la TV y radio. Paralelamente, pese al potencial democratizador de las redes sociales, hasta ahora todo indica que la tendencia a la concentración persistirá en lo que hace a los medios que operan en el nuevo contexto tecnológico. El análisis de la propiedad de la infraestructura de las redes digitales refleja que la tendencia a la concentración es aún más marcada que la que caracteriza el paisaje de las industrias de los medios masivos tradicionales.

Principios progresistas de una política de comunicación

La pasividad de las fuerzas de centroizquierda desde hace años frente a un estado de libertad de expresión restringida, se podría explicar por el hecho de que los parlamentarios y los políticos en general son, en cierta medida, rehenes de los medios. Es un hecho que el posicionamiento de las figuras políticas en encuestas de diverso tipo tiene directa relación con las apariciones en TV. Así se alimenta un vínculo perverso entre figuras políticas y empresas más mediáticas. El progresismo tiene, en este terreno, una asignatura pendiente: la dirigencia política que aspire a representar a la ciudadanía debe darse la mano, en primer lugar, con la sociedad.

Libertad de expresión y derecho a la comunicación

La libertad de expresión está contenida en numerosos tratados y convenios internacionales, y consagrada en diferentes formulaciones contenidas virtualmente en todas las constituciones y legislaciones nacionales. Sin embargo, presupone un grupo de individuos que se comunican, cada uno de ellos con un derecho igual a concebir, transmitir y recibir ideas de otros. La realidad es que vivimos en una sociedad con grandes diferencias en los niveles de acceso al poder, en donde gran parte de la comunicación entre las personas está mediada por medios de comunicación, gobiernos, corporaciones y muchos otros que se disputan la atención y tratan de influir en y controlar el contenido y el flujo de las comunicaciones. **Una perspectiva progresista se distingue por la defensa de la libertad entendida como un derecho de todos y todas y no solamente de los propietarios de los medios.** En este sentido, deben respetarse los estándares internacionales en la materia.

La distorsión y el abuso del concepto de libertad de expresión para proteger intereses comerciales han ido de la mano con el ataque al Estado como supuesto enemigo de la libertad de expresión. Así, el reclamo de la “no injerencia” del Estado en materia de políticas de comunicación se instaló un par de décadas atrás, y aunque en otros países de la región ya perdió fuerza, en

Chile sigue vigente e intacto. En un principio, como consecuencia de traumas propios de la dictadura, ciertas razones pueden haber estado justificadas en cuanto a la intervención estatal restrictiva o manipuladora. Sin embargo, ya ha quedado demostrado que sin intervención activa del Estado, no será posible garantizar derecho a la libertad de expresión a la ciudadanía del Estado. La cuestión es ¿qué Estado? Desde luego que uno democrático y respetuoso de los derechos humanos.

Es por ello que desde el progresismo consideramos que el derecho a la comunicación es nuestra base y horizonte. Los derechos a la comunicación generan las condiciones para el ejercicio completo de la libertad de expresión en una sociedad compleja y mediada, en la cual el poder y el control de los recursos están distribuidos de manera muy desigual. De hecho, la libertad de expresión forma parte del núcleo de los derechos a la comunicación.

En este contexto, el resguardo del pluralismo y de la diversidad debe ser el eje de toda política de medios. El pluralismo implica abrir espacios de encuentro a la diversidad social para procurar así el ejercicio del derecho a opinión e información, y una presencia ampliada de esa diversidad en la que nadie sea discriminado. De esto se desprende que una política de comunicaciones progresista deberá impulsar la emergencia de medios independientes, comunitarios y sin fines de lucro, como contrapeso a la tendencia a la homogenización de contenidos.

Propuestas para una política de comunicación progresista

La convergencia tecnológica

En los últimos años, las comunicaciones han vivido la revolución implicada en la convergencia tecnológica. Si años atrás, la telefonía, la televisión, la radio o la prensa escrita se asociaban a la transmisión de un tipo de datos -sonido, imagen, texto- ya no es así. La convergencia tecnológica pone sobre la mesa la necesidad de revisar los marcos regulatorios asociados. Algunos países latinoamericanos se plantean reunir toda la legislación dispersa en diversos ámbitos (ej. radiodifusión, televisión digital, etc.) en una sola ya que todas las plataformas tienden a converger. Esta tendencia entraña un grave riesgo: una regulación general situada en el ámbito de las telecomunicaciones puede subordinarse a la regulación prevista por la OMC (Organización Mundial de Comercio) tratando los bienes en cuestión como simples mercancías. Desde allí, toda política de promoción de la diversidad y/o resguardo a la producción local podría ser vista como un atentado a la libre competencia o competencia desleal. Los bienes y servicios culturales están protegidos por un valioso

instrumento internacional: la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO. Allí se reconocen las particularidades de estos bienes y servicios y se señala el deber de los Estados de elaborar políticas de defensa y promoción de sus culturas e identidades y de los derechos a la comunicación de sus habitantes. Una valiosa referencia en este sentido es la Directiva Europea de Medios Audiovisuales.

Las propuestas legislativas que se den en Chile, en materia de políticas de comunicación, deberían incorporar la realidad de la convergencia tecnológica. Lo relevante es el valor de las tecnologías como portadoras de informaciones, opiniones, sentidos y valores, así como su incidencia en la opinión pública, el soporte tecnológico en sí no es el eje de la discusión de una política de medios. Esto implica el reconocimiento de la relevancia social de los medios de comunicación.

A su vez será fundamental mejorar, en la nueva Constitución, el enunciado del derecho universal a la comunicación social, el cual establece que todos los individuos tienen derecho no sólo a recibir información y opinión, sino también a difundirla por cualquier medio de expresión, de manera que se garantice su cumplimiento y extensión al conjunto de la ciudadanía.

El espectro radioeléctrico: bien nacional

El espectro radioeléctrico es patrimonio de la humanidad según la UNESCO. En la Ley General de Telecomunicaciones se ha consagrado el espacio radioeléctrico como un bien nacional. Como tal, es necesaria una regulación que salvaguarde su uso en favor del bien de la sociedad en general y no de intereses particulares. De todos modos, cabe analizar si el espectro radioeléctrico debería seguir bajo dependencia exclusiva de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Una política de medios progresista debiera establecer criterios igualadores que permitan operar a quienes deseen y puedan participar de las licitaciones, consecuentes con el artículo 2º de la Ley Nº 18.168 General de Telecomunicaciones de 1982, que dispone que “Todos los habitantes de la República tendrán libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones y cualquier persona podrá optar a las concesiones y permisos en la forma y condiciones que establece la ley”.

Medios audiovisuales

1. El Consejo Nacional de Televisión

En Chile, el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) es quien debe velar por el correcto funcionamiento de la televisión chilena a través de políticas institucionales que tiendan a orientar, estimular y regular la actividad de los actores involucrados en el fenómeno televisivo. En la actualidad el CNTV, además de asignar recursos para proyectos audiovisuales independientes que se consideren de interés público, tiene la facultad de cursar una amonestación, multa, suspensión y hasta la caducidad de la concesión y/o decisiones críticas a la hora de resolver la renovación de una concesión. El CNTV supervigila el correcto funcionamiento de nuestra televisión, y en base a este concepto se aplican multas. El correcto funcionamiento, a su vez, es entendido como “sujeción a los valores de la nación”, concepto vago y con un sesgo moralista. En la práctica, las multas cursadas por el CNTV no causan mayor impacto en los canales amonestados, y la caducidad de la licencia no ha ocurrido nunca.

Propuestas para que el CNTV aporte al mejor funcionamiento de la TV chilena:

- Cambiar la composición de sus miembros, hoy concebidos como representantes de los partidos políticos con presencia en el Parlamento.
- Otorgarle responsabilidad plena en la atribución de las concesiones (materia que se considera en la ley aún en trámite).
- Establecer comisiones asesoras para el análisis de las demandas integradas por expertos y representantes de la sociedad civil.
- Modificar el reglamento del Fondo de Fomento de la Producción Audiovisual con el fin de que los canales de TV deban difundir en horarios atractivos los programas financiados por el CNTV, garantizando su continuidad.

Propuestas para democratizar la TV:

- Establecer mecanismos que dificulten la constitución de oligopolios, regulando en este sentido la asignación de licencias.
- Reservar frecuencia para medios comunitarios, entendidos en su real sentido, como comunidades de intereses y no territoriales.
- Fortalecer los proyectos de medios comunitarios, mediante asesorías técnicas, fondos concursables, beneficios tributarios, o cualquier otro medio.
- Gestionar el espectro radioeléctrico como bien público, transparentando

las capacidades efectivamente disponibles para los distintos servicios de telecomunicaciones y generando mecanismos públicos y participativos de asignación, fiscalización y control.

Propuestas por los derechos de las audiencias:

- Reconocimiento del derecho de las audiencias a medios diversos, en los que exista pluralidad de fuentes y se refleje el pluralismo político, ideológico, social y cultural.
- Exigencia de cuotas de producción local (ficción o documentales) a todos los operadores del sistema.
- Obligación de transmitir campañas de interés público en horarios de alta audiencia en base a contenidos previamente establecidos por la autoridad competente en cada caso.
- Resguardo de la integridad de todas las personas, prohibición de transmitir programación denigrante, discriminatoria, que incite al odio o que discrimine.
- Ampliación y uso de facultades del CNTV por incumplimiento de normativa: determinar las facultades del CNTV para alcanzar acuerdos con el prestador de servicios para modificar el contenido audiovisual o, en su caso, poner fin a la emisión del contenido que contravenga los principios anteriormente promovidos por el CNTV.
- Exigencia de criterios de pluralismo en la programación general de todos los operadores. El pluralismo no debe confundirse con la existencia de una gran cantidad de medios -lo que poco dice sobre la diversidad- ni tampoco basta con medirlo como hasta ahora, sólo cuantitativamente. Existen numerosos universos de opinión ausentes en las pantallas que tampoco reflejan los indicadores hasta ahora vigentes para evaluar el pluralismo.
- Exigencia de criterios de transparencia de los medios de comunicación, conocimiento público de las propiedades y de las líneas editoriales de los medios.
- Protección de los derechos de la infancia y de la adolescencia en la estructuración de la programación.
- Aumento de programación cultural e infantil, en particular en los horarios de alta audiencia de los niños.

Propuestas desde los derechos de los prestadores de servicios audiovisuales:

- Respetar el derecho de los canales de fijar la dirección editorial mediante la selección de los contenidos y la determinación de los horarios, sin

contravenir el correcto funcionamiento de la TV.

- Respeto del derecho del plazo de extinción de las licencias audiovisuales, cuando se ofrece un correcto funcionamiento del servicio de prestación audiovisual y uso del espectro.

2. Televisión Nacional (TVN)

En el mundo entero, el rol de los canales estatales es servir de contrapeso a la TV comercial. En Chile yacen en algún rincón del Senado las reformas a la Ley de Televisión Pública 19.132 que, de todos modos, no contempla la posibilidad de apoyar al canal estatal con financiamiento público. En términos generales, la oferta de contenidos de TVN es tan parecida a la de los canales comerciales que cabe preguntarse cuál es su distintivo como canal público. Al competir en las mismas condiciones y en los mismos territorios que la TV privada, TVN no arriesga a invertir en el surgimiento de nuevos formatos, por ende, impide que el público masivo experimente posibles innovaciones de mejor contenido cultural.

Dada la relevancia de un canal público, su autofinanciamiento no es coherente con un proyecto progresista. Como en tantos otros países, es necesario implementar un sistema de financiamiento público que permita al “canal de todos los chilenos” promover la producción de contenidos que respondan su deber y misión pública. Esto es por ejemplo, estimular contenidos culturales, regionales, infantiles, etc. de calidad. La repetida argumentación en cuanto a que el financiamiento público convierte a los canales estatales en gubernamentales y, por ende, herramientas de propaganda de gobierno de turno no se supera librando al canal público a la supuesta neutralidad del mercado. Desde el progresismo consideramos que la mejor y más legítima instancia de control y supervisión es la participación ciudadana: en varios países existen ya experiencias de instancias de esta naturaleza cuya misión es, entre otras, que el canal público no quede bajo la exclusiva tutela de los gobiernos.

Propuestas sobre la misión y obligaciones de TVN:

TVN debe determinar claramente su misión de canal público, y especificar las obligaciones que de ella se derivan:

- Fomentar la educación y el enriquecimiento cultural de la sociedad chilena, ofreciendo una amplia variedad de programas y contenidos de alta calidad.
- Promoción y respeto los valores democráticos. Promover el pluralismo, reconociendo la diversidad cultural, étnica, ideológica y religiosa, así como

los principios de dignidad, igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres.

- Fomentar el desarrollo de la industria audiovisual nacional por la vía de la experimentación de nuevos formatos, investigación en medios y aplicaciones, etc.
- Contribuir a la integración de las actividades que desarrollen los distintos sectores de la vida nacional.
- Asumir responsabilidad regional y compromiso con la visibilización de las diferentes realidades del país.

Propuestas sobre la dirección de TVN:

- Modernización de su gobierno corporativo. Creación de un consejo en el que, además de los sectores políticos representados en el parlamento, se integren sectores extra parlamentarios, de la sociedad civil, de servicios de comunicación audiovisual, etc., representativos de los intereses públicos que actualmente conviven en la sociedad.
- Implementar periódicamente instancias de discusión con este consejo sobre nuestra TV pública, en el que participen representantes de regiones, empresas, radiodifusores sin fines de lucro, pueblos originarios, medios públicos, sindicatos y universidades, de modo que éstos puedan representar a la ciudadanía en su rol de co-fiscalizador de la TV pública.
- Crear instancias de fiscalización con entidad superiores distintas al consejo cuando se considere que TVN no cumple con la misión que se le consigna.

Propuestas sobre el financiamiento de TVN:

- Establecer mecanismos de financiamiento parcial otorgado por el Estado, destinado a la producción de programación que responda al interés público indicado en su misión y las obligaciones que de ella derivan, en particular las referidas, con los resguardos que permitan la independencia del canal respecto del gobierno de turno, tales como presupuestos quinquenales, participación del CNTV en la formulación, etc.

3. Radiofonía

En el plano legislativo, los gobiernos de la Concertación impulsaron la ley nº 19.773 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, conocida como Ley de Prensa, que para la radiodifusión es letra muerta toda vez que la libertad comercial tiene primacía sobre la libertad de expresión como derecho fundamental. En Chile sólo el mercado opera como asignador

de recursos, por lo tanto existe una permanente tensión entre pluralismo y libre competencia, en tanto se ha postergado el rol del Estado como garante de derechos y libertades.

El sistema de concesiones para operar frecuencias de radio está protegido por el control del Estado que debe resguardar el carácter temporal -renovable o permanente- de las concesiones y a su vez está obligado a garantizar los derechos a fundar y mantener medios. Esto resulta incoherente en tanto existe un cuerpo legal que propugna el acceso igualitario a las frecuencias y a la vez propicia la libertad económica que admite la transacción de frecuencias en el mercado. Esta contradicción es aún mayor si se considera que los mecanismos de regulación de la “libre competencia” son extremadamente débiles en Chile, lo que ha dado como resultado que desde 2007 se observe el panorama más concentrado de la radiodifusión en la historia nacional.

Bajo este paragua las empresas consolidaron su presencia en el país. Primero, la especulación de las frecuencias de radio dejó sin margen de acción a los pequeños radiodifusores nacionales y regionales. Por último, la ley de radios comunitarias, más que promover el sector sin fines de lucro, coarta su desarrollo consagrándolas como el pariente pobre de radiodifusión comercial.

Cuando en 2007 el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) autoriza al conglomerado PRISA a comprar Iberoamerican, se concentran 11 cadenas de radio bajo un solo operador, desoyendo la recomendación de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), que indicaba vender cuatro de las redes nacionales del grupo. El no cumplimiento de la cláusula sobre la reciprocidad de las inversiones extranjeras en medios de comunicación que establece la ley de prensa, es la clave para comprender cómo el grupo PRISA España llegó a tener 211 frecuencia en todo Chile y casi el 50% de la inversión publicitaria.

Sin embargo, hay otros factores tanto o más preocupantes que hacen a la concentración y exigen intervenciones regulatorias si se pretende niveles aceptables de pluralismo. Así por ejemplo, el Tribunal de la Libre Competencia decidió autorizar la compra de las Radios Horizonte y Oasis por parte de la empresa Radiodifusión S.P.A. (Canal 13), y aunque impuso como condición la prohibición de realizar ventas atadas y la obligación de mantener separados los negocios de radio y TV, el fallo no fue suficiente para frenar la concentración de la propiedad de los medios.

Esto se vincula, a su vez, con el aumento de utilidades de los grupos económicos que operan en este sector. Los grupos nacionales, específicamente, están vinculados a poderosos sectores políticos y económicos. El riesgo que entraña

esta situación es que la extrema facilidad para adquirir radios favorezca la concentración en tres grandes grupos económicos que fueron incursionando en los últimos años en los medios de comunicación (caso Canal 13 y Mega). Como los pequeños radiodifusores suelen quedar sin margen de acción frente al poder de las grandes empresas, suelen ser cooptados por los grandes consorcios que suman concentración horizontal (compra de varios medios dentro del rubro, ej. Luksic) y transversal (compra de medios de diversos rubros, ej. audiovisuales y gráficos).

El panorama brutalmente desigual con que la radiofonía enfrenta la futura convergencia digital torna urgente encarar nuevos procesos regulatorios, ya que, aunque los organismos estatales competentes planteen recomendaciones, éstas, como se ha constatado, suelen ser desoídas.”

Chile necesita una discusión seria y de fondo sobre una nueva ley servicios audiovisuales de cara a la convergencia digital, que elimine toda forma de restricción directa o indirecta a la libertad de expresión, que considere el reconocimiento y promoción del sector social sin fines de lucro, y de un sector público conviviendo en condiciones justas con la radiofonía privada comercial. Para estar a la altura de los tiempos que corren, el país debe considerar las recomendaciones de los Relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas, de las Américas, Europa, África, quienes en conjunto, hicieron un llamado a los estados a construir regulaciones que permitan aprovechar las potencialidades de integración, cohesión e inclusión de la convergencia tecnológica y que al mismo tiempo garantice derechos básicos a la comunicación.

Propuestas

- Regular la concentración vertical y horizontal de los medios de comunicación (TV, radio, escritos, digitales, y servicios de telecomunicaciones) y de sus soportes.
- Hacer efectiva la adjudicación y renovación de concesiones de radio y telecomunicaciones sólo por concurso público, sin permitir el dictado de leyes especiales que las amplían de manera arbitraria en beneficio de sus actuales propietarios.
- Terminar con el derecho preferente de quienes detentan una concesión para la renovación.
- Terminar con las concesiones radioeléctricas a perpetuidad, con la sola excepción de aquellas asignadas a un medio estatal de uso público.
- Derogar la legislación (Ley de Telecomunicaciones Art. 36B(a) que impone penas restrictivas de la libertad a actos de libertad de expresión

como es el uso de frecuencias radiales.

- Exigir la irrestricta aplicación de la Ley Indígena y del Convenio 169 de la OIT, que velan por la promoción de los derechos de los pueblos originarios a preservar su cultura, fundar medios de comunicación y promover el desarrollo sustentable de los territorios que habitan.

4. Prensa escrita

La concentración de la propiedad de la prensa escrita chilena es una de las más altas de la región. Una política de medios progresista debe velar por la desconcentración, para propiciar la diversidad y el pluralismo. Los medios deben ofrecer espacio para diferentes visiones y opiniones, aportando a elevar la calidad de nuestra democracia.

Propuestas

- Promover la supervivencia de medios que contribuyan a una prensa plural a través de beneficios fiscales, crediticios y de distribución a prensa alternativa al duopolio económico.
- Aumentar la asignación de avisaje estatal a medios pequeños y regionales cuando éstos sean considerados idóneos para ello, otorgando un factor de competitividad que aporte al pluralismo y la libertad de expresión de los medios escritos.

5. Medios digitales e Internet

Aunque en las décadas pasadas, el Gobierno de Chile ha avanzado en garantizar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado Acceso Universal Internet a nivel nacional y últimamente en la ampliación de los servicios de telefonía móvil, estamos muy lejos de contar con políticas públicas basadas en una perspectiva integral, inclusiva y convergente de los distintos procesos tecnológicos, sociales, culturales, educativos y económicos que están asociados a este cambio. La mera cifra de población conectada a redes digitales poco y nada dice sobre un efectivo proceso de inclusión social que amplíe el acceso a la información, comunicación y conocimiento. Una propuesta progresista no se conforma con aumentar la cantidad de celulares per cápita, sino que se propone crear procesos de apropiación social, cultural, educativos y económicos que permitan potenciar un desarrollo digital sustentable, equitativo y de calidad para todos y todas.

El proceso de “digitalización chilena” se ha caracterizado por la implementación de programas y estrategias (“Agenda Digital” o “Agenda de Desarrollo Digital”) en los períodos 1998 - 2012 (gobiernos de la Concertación y Alianza por Chile) que han estado asociadas a las áreas de Telecomunicaciones, Agenda de Desarrollo Económico y Emprendimiento Digital, así como de fomento del mercado de servicios asociados a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Sin embargo, las acciones emprendidas han sido más bien segmentadas y parcializadas, carentes de una mirada integral, social y convergente.

Hoy por hoy se registran dos tendencias alarmantes en Chile en el ámbito de las telecomunicaciones, específicamente en lo que hace a la infraestructura digital: la concentración de la propiedad -mayor aun que en los medios tradicionales- y la profundización de la brecha digital. Esta última se explica no sólo por las limitaciones implicadas en la capacidad de pago, sino por los distintos tipos de uso condicionados por factores socioculturales. En este sentido, la experiencia internacional ha mostrado de forma categórica que el Estado puede promover de manera mucho más vigorosa una perspectiva social, donde se complemente su rol como garante de acceso equitativo con el fomento a la competencia dentro del mercado de las tecnologías de comunicación e información por medio de políticas y legislación que apunten a distintos niveles de intervención, regulación y facilitación del buen funcionamiento de los mercados.

Las políticas públicas de acceso a las tecnologías en países como los nuestros deben demostrar - como todas las políticas sociales - una preocupación especial por minimizar los efectos de diferencias estructurales pre-existentes y fomentar estrategias que permitan reducir la brecha digital.

Propuestas

- Establecer Internet como un servicio público con fines sociales consagrado por ley asegurando su alcance a precios accesibles a todos los ciudadanos y las ciudadanas.
- Fortalecer la participación ciudadana y generar una política de Estado con participación ciudadana en materia de infraestructura, servicios, emprendimiento y desarrollo digital que incluya a los sectores público, privado, académico y sociedad civil de manera de hacerse cargo de los distintos desafíos e impactos socioculturales asociados al acceso y uso de las TIC, incluyendo el desarrollo de indicadores cualitativos que permitan crear nuevas formas de medir el proceso de desarrollo digital socioculturalmente.

- Desarrollar una educación pertinente a la sociedad de la información y del conocimiento e incentivar las oportunidades de acceso con equidad de género para mujeres y hombres a la participación en la educación, desarrollo profesional y perspectivas laborales asociadas a las TIC (o a la economía de las TIC).
- Implementar mecanismos como el subsidio a la oferta y el subsidio a la demanda desde el Estado para compensar brechas de precio propias del mercado especialmente para zonas y sectores rurales y de difíciles condiciones geográficas (cuestión no resuelta por el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones).
- Modernizar la legislación que regula Internet y el uso de nuevas tecnologías, incluyendo revisar el principio que se está aplicando en la actual legislación sobre Neutralidad en la Red, que no se está haciendo cargo de las diversas situaciones que ponen en riesgo el acceso y uso de las redes digitales desde las empresas proveedoras de servicios IP.
- Evaluar la introducción del Software Libre (FLOSS) ya implementado por varios Estados. Su utilización implicaría importantes ahorros para el presupuesto público, a la vez que ofrece mayor seguridad.
- Promover un debate nacional con participación de los sectores público, privado, académico y sociedad civil en relación a los procesos de digitalización que se están llevando a cabo en el sistema de medios de comunicación en Chile, especialmente con relación a la televisión y a la radio, de manera de revisar críticamente la legislación vigente o pendiente de sanción.

6. Publicidad estatal

La publicidad estatal o de organismos e instituciones del Estado debe ser un medio para comunicar y promover políticas públicas. No puede operar como un subsidio para los medios de comunicación.

El estudio “Análisis de distribución del avisaje publicitario de las empresas estatales” (FUCATEL, 2005) alertó sobre la falta de regulación de la publicidad estatal y el sesgo favorable del avisaje estatal chileno a favor de los dos grupos económicos principales de los medios de prensa, Copesa y El Mercurio, y en desmedro de grupos minoritarios. El informe final de la comisión investigadora sobre libertad de expresión de la cámara de diputados el año 2007 confirmó que en Chile no existe una política de control o regulación legal específica sobre contenidos de la publicidad institucional, ni sobre auditoría de gastos.

El procedimiento para la contratación de publicidad en medios de comunicación está regulado en la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de

Suministros y Prestación de Servicios, más conocida como la Ley de Compras Públicas, y su respectivo Reglamento. Esta ley no faculta a ningún órgano del Estado para fiscalizar si la empresa que se adjudicó la licitación es idónea para los fines de la campaña, ni tampoco si las campañas responden a necesidades de información e interés público.

Un proyecto de política de medios progresistas debe regular la asignación de avisaje estatal que, en definitiva, está financiado por toda la ciudadanía.

Propuestas

1. Precisar el concepto de publicidad estatal, y los fines y objetivos que las instituciones del Estado y las empresas públicas deben exigir y seguir, evitando así el posible uso proselitista de parte de los gobiernos de turno.
2. Definir público objetivo de las campañas, objetivos a cumplir, y establecer mediciones sobre el impacto de las mismas.
3. Establecer criterios ordenadores sobre la asignación de recursos del Estado para publicidad estatal, regulando y limitando el uso de estos en períodos electorarios.
4. Designar un órgano fiscalizador facultativo que vele por la transparencia y eficiencia de las campañas o publicidades, su pertinencia social, y sus costos y gastos.
5. Transparentar criterios de asignación del avisaje estatal para evitar discrecionalidad en la asignación de los medios.
6. Garantizar la distribución equitativa de la publicidad estatal entre los diversos medios, sin condicionarlo únicamente al alcance de públicos que éstos tengan (tendencia que termina excluyendo a los medios más pequeños).

IGUALDAD DE GÉNERO

La democracia está en deuda con las mujeres

Los importantes avances concretados desde el retorno a la democracia en Chile han permitido ampliar la autonomía económica y mejorar la protección de los derechos básicos de las mujeres.

Sin embargo, la persistencia del carácter tradicionalista y conservador de nuestro sistema político ha forzado la postergación de reivindicaciones históricas en materia de igualdad de género, por ejemplo en lo que respecta a derechos sexuales y reproductivos; a la participación en instancias de decisión política y en el acceso y condiciones de trabajo. Esto a pesar de la amplia legitimidad de la cual goza el objetivo de la igualdad de género entre la ciudadanía.

En el actual período gubernamental (2011-2014) se registran cambios importantes en el abordaje de las políticas de género que, desde una perspectiva progresista, representa retrocesos para las mujeres. Esto se refleja en el nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2010-2020 que modifica el que fuera elaborado participativamente en el anterior período gubernamental: la nueva versión del PIO omite temas como la autonomía sobre el propio cuerpo o los derechos sexuales y reproductivos, reemplazándolos por temas de salud general.

Chile ha caído abruptamente en el ranking de Igualdad de Género del Foro Económico Mundial (WEF- The World Economic Forum): desde el puesto 46 que ocupaba en el año 2010, bajó hasta el 87 en el 2012. En el caso chileno, esta caída se debe a resultados alarmantes en las categorías participación política (0,1448 puntos, rango 64) y participación y oportunidades en la economía (0,5475 puntos, rango 110). Entre los 111 países analizados desde 2006, un 88% (98 países) mejoraron la situación de desigualdad, mientras que en 13 países se ampliaron las brechas. Lamentablemente, Chile forma parte de estos últimos.

En el actual gobierno de la Alianza, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) ha optado por un enfoque centrado en la superación de la pobreza y fortalecimiento de la familia, en tanto el concierto internacional de los derechos humanos de las mujeres indica que la desigualdad de género debe ser tratada desde un enfoque de derechos y de empoderamiento de las mujeres. La matriz conservadora del actual gobierno se hace evidente en políticas públicas que suponen a las mujeres en sus roles tradicionales, en un modelo único de familia, sustentada en una clásica división sexual del trabajo.

A partir del reconocimiento del indispensable aporte de las mujeres a la democracia y la construcción de una sociedad más justa e integrada, nuestro compromiso apunta a eliminar una a una las desigualdades de las que son objeto. Debemos levantar colectivamente los vetos impuestos al debate de los temas valóricos, superar patrones culturales ya caducos, y avanzar en la instauración de mecanismos que aseguren el efectivo empoderamiento de quienes hoy están injustificadamente subrepresentadas en nuestras instituciones democráticas.

Nuestro país requiere con urgencia de políticas públicas integrales y transversales que apunten a poner fin a las desigualdades entre hombres y mujeres. Esto requiere comprometerse a actuar en múltiples dimensiones:

Empleo

En este plano, las desigualdades se vinculan con la débil integración de las mujeres al mercado laboral, el trabajo precarizado y menores salarios que los hombres ante igual labor. La participación de las mujeres en el mercado laboral ronda el 47%, en tanto que la de los hombres, el 78%, en tanto que la brecha salarial no tiende a reducirse.

En Chile, a pesar de la Ley 20.348 que consagra el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, los sueldos de las mujeres son, en promedio, un tercio más bajo que los masculinos frente a igual trabajo. La Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos 2010 (NESI) indica que, por ejemplo, las mujeres con educación universitaria reciben, en promedio, una remuneración 33.7% inferior a la de los hombres.

Conciliación vida familiar y profesional

La dualidad familia-trabajo suele atentar contra la evolución profesional y la independencia económica de las mujeres, relegándolas a trabajos a tiempo parcial y provocando repetidas interrupciones en sus trayectorias laborales.

Entre otras cosas, se requiere mejorar el desempeño de los jardines infantiles y las salas cunas, así como la confianza que estos generan en las madres. En efecto, la encuesta Familia, Maternidad y Crianza 2011, indica que tan solo 29% de las madres “confían” en las salas cunas y 37% confían en los jardines infantiles, cifras absolutamente desalentadoras para el propósito de estos centros.

Sin embargo, no basta con mejorar la calidad de estos establecimientos para “aliviar” las obligaciones supuestamente femeninas. Ante todo se hace necesario cuestionar los patrones tradicionales aun vigentes en pleno siglo XXI, que indican que las mujeres son “naturalmente” responsables de las tareas domésticas y de las de cuidado de familiares en general.

Violencia contra las mujeres

La violencia es un problema de carácter público y de fundamental importancia para los gobiernos y Estados y esto debe traducirse en presupuestos acordes al impacto social de esta problemática. La violencia de género no sólo afecta a la mujer que la padece directamente, sino a su entorno familiar, sobre todo a los niños, niñas y adolescentes que resultan víctimas colaterales con graves secuelas psicológicas.

Según mediciones de prevalencia de la violencia contra las mujeres, más de un tercio de las mujeres encuestadas plantea haber sido víctima de violencia intrafamiliar. Del total de mujeres que ha tenido alguna relación de convivencia (cónyuge o conviviente) una de cada cuatro declara haber sido víctima de violencia física, alrededor del 37%, víctima de violencia psicológica y un 15% declara haber sido víctima de violencia sexual. A su vez, en el año 2011, 40 mujeres fueron víctimas de femicidio.

Las víctimas directas de la violencia de género son mujeres de todos los niveles socioeconómicos y de todos los grupos étnicos; el impacto de este tipo de violencia afecta a la sociedad toda.

Derechos sexuales y salud reproductiva

Aunque el derecho sobre el propio cuerpo es uno de los derechos esenciales en lo que respecta a la igualdad de género, el SERNAM en la actual gestión no se manifiesta expresamente al respecto.

En materia de derechos sexuales y reproductivos, la derecha en Chile -aun la más liberal-, interfiere los debates con argumentaciones religiosas,

anteponiendo elecciones de índole personal a cuestiones de política pública. Con frecuencia las fundamentaciones técnico-científicas que deberían acompañar decisiones de política pública, se ven distorsionadas por convicciones religiosas individuales de algunas autoridades que olvidan el carácter público de su función.

El acceso a la anticoncepción en Chile está condicionado, básicamente, por el nivel socioeconómico; en tanto el debate sobre el aborto sigue censurado. Pese a que la anticoncepción de emergencia debería estar a disposición de las mujeres que la requieran en los consultorios del país, conseguirla sigue siendo una carrera de obstáculos. Esto implica que no exista un acceso equitativo de las mujeres a este recurso, y que, una vez más, el derecho a la salud sexual y reproductiva dependa de las posibilidades económicas individuales.

Salud

En Chile, el valor de los planes de salud se determina sobre la base del mayor o menor riesgo médico que presenta el afiliado según su sexo, edad o condición de cotizante o carga. Desde el plano jurídico y el derecho a la salud, esto representa una discriminación que afecta, en particular, a las mujeres y personas de tercera edad.

Las mujeres constituyen el grupo mayormente discriminado puesto que tienen factores de riesgo hasta dos veces más alto que los hombres. El factor de riesgo representa el número de veces por el que debe multiplicarse el precio base de cualquier plan de salud, el que a su vez se reajusta anualmente, además del aumento mensual que implica el hecho de estar expresado en Unidades de Fomento (UF).

Desde una perspectiva progresista, el derecho a la salud es universal y el Estado debe garantizar su cumplimiento, impidiendo que se discrimine por razones de sexo o edad.

Participación política

La escasa presencia de las mujeres en los distintos espacios de toma de decisiones no es sólo una debilidad de nuestra democracia que debemos corregir, también afecta la calidad y diversidad de las iniciativas legislativas y de políticas que apuntan a ampliar los derechos sociales y mejorar la calidad de vida en nuestro país, al ignorar las perspectivas, necesidades y propuestas de quienes conforman el 50% de la población, limitando en los alcances de las medidas que teóricamente deberían favorecer a todos y todas.

En materia de representación y participación política de hombres y mujeres, Chile ostenta cifras preocupantes. La baja proporción de mujeres en el Congreso chileno es el ejemplo más contundente de la subrepresentación: sobre el total de 120 diputados/as, sólo 17 son mujeres, es decir, el 14,2%. En el Senado, la situación es aún peor: sólo hay 5 mujeres del total de 38 cargos senatoriales, lo que representa un 13,2%. Por otra parte, en las últimas elecciones municipales (2012) sobre el total de candidaturas a alcaldes, sólo hubo un 15% de mujeres, lo que refleja las particulares dificultades que enfrentan las mujeres a la hora de competir por cargos de elección popular.

PROPUESTAS

1. Reestructurar la institucionalidad de género en pos de la igualdad. Fortalecer el rol político y técnico del SERNAM. Reorientar al SERNAM que hoy tiene un enfoque centrado en superación de la pobreza y el fortalecimiento de la familia, hacia la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres y su empoderamiento.
2. Promover una Ley integral de protección contra la violencia de género, que vaya más allá del incremento de sanciones en casos de violencia contra la mujer (sensibilización e información y protección de las mujeres víctimas de violencia).
3. Sensibilizar y fortalecer al sistema judicial en materia de violencia de género para que pueda dar respuesta rápida y adecuada para la vida de las mujeres.
4. Distinguir la violencia contra las mujeres de la violencia intrafamiliar. Asegurar el financiamiento y los mecanismos que hagan de las políticas para la erradicación de la violencia de género, una política de Estado.
5. Avanzar hacia la paridad en lo que respecta a la participación de mujeres en los órganos de decisión política.
6. Establecer una cuota mínima del 30% de mujeres para cargos de representación popular.
7. Promover una Ley marco de derechos sexuales y reproductivos que asegure el acceso a la información, educación sexual en las escuelas, anticoncepción, incluida la anticoncepción de emergencia.
8. Asegurar una atención adecuada, oportuna, humanizada y confidencial en caso de embarazo juvenil.
9. Fiscalizar y asegurar el acceso a métodos anticonceptivos en todos los consultorios del país.
10. Reponer la norma que autoriza el aborto terapéutico o por razones de salud.
11. Abrir el debate público respecto del aborto.

12. Incorporar en el Plan de Garantías Explícitas de Salud (GES), ex plan AUGE, los tratamientos de fertilidad.
13. Establecer una tabla de factores única e idéntica, para hombres y mujeres, según sexo y edad, independientemente de las Isapres. De esta forma, la competencia será más transparente ya que se concentrará en el valor base de los planes.
14. Observar el cumplimiento de la Ley de Igualdad Salarial entre hombres y mujeres para el mismo puesto de trabajo.
15. Revisar la propuesta de ley para reformar la sociedad conyugal propuesta por el gobierno en 2011 que, aunque plantea derogar la sociedad conyugal, tal como está planteada podría profundizar desigualdades.
16. Desarrollar sistemas que permitan la valorización del trabajo doméstico así como de su reconocimiento en la sociedad.
17. Extender el derecho de sala cuna a todas las madres con hijos menores de dos años, independientemente del número de mujeres que trabajan en la empresa.
18. Impulsar un nuevo trato en el ámbito familiar. Generar incentivos para que los hombres asuman responsabilidades propias del ámbito doméstico y familiar, por ejemplo, promover permisos de paternidad y por enfermedad de hijos; incluir a los hombres en las políticas laborales sobre licencias y guarderías; modificar el derecho al cuidado infantil para que sea indistintamente reconocido a madres y padres trabajadores y estudiantes.

DIVERSIDAD SEXUAL: UN NUEVO TRATO DESDE EL PROGRESISMO

Los Progresistas sostenemos que la lucha igualitaria sostenida por la población de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, (LGBT) pertenece al campo de los derechos humanos. Esto, que para algunos podría resultar obvio, es un aspecto poco internalizado por la ciudadanía y el mundo político.

Gran parte de la sociedad percibe las demandas de la diversidad sexual como exigencias de una porción minoritaria de la población, independientemente de si existe o no empatía con ellas. Muchos miembros de la propia población LGBT compartirían esa afirmación pues existe un desconocimiento profundo del universo que constituyen los derechos humanos.

Se tiende a asociar la idea de los derechos humanos con su violación en dictadura, dadas las profundas heridas que aún permanecen abiertas. Esto es razonable, pues en Chile se asesinó, torturó y desapareció a miles de compatriotas, crímenes que en su gran mayoría permanecen impunes. Sin embargo, tal como lo afirma el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) pese a que “más de un 80% de las personas opina que en el pasado se violaron gravemente los derechos de las personas” esta opinión coexiste con un alto grado de desconocimiento respecto de la especificidad de otros derechos.

Para que la igualdad de derechos entre heterosexuales y homosexuales sea una realidad, tiene que instalarse la idea de que la denegación y/o violación de derechos civiles a las minorías sexuales es, en sí misma, un atentado contra los derechos humanos. Y que mientras la ciudadanía no perciba esta falta gravísima, poco podrá avanzarse. En ese aspecto, la relación entre derechos humanos y civiles es sustancial para la construcción de una agenda progresista en la materia.

Derechos humanos y diversidad sexual

Dos consideraciones relevantes explican por qué el foco de la discusión debe orientarse hacia los derechos humanos:

- a) Su valor ético universal, basado en el principio de que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”.
- b) Su relación indisoluble con los derechos civiles y políticos. No puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

En los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género del año 2007, documento seminal sobre el tema, se reconocen como motivos de violación de los derechos la “marginación, estigmatización y prejuicios” basados en orientación sexual e identidad de género.

La cobertura de los principios es amplia, e incluye protección en los ámbitos generales (disfrute universal de los derechos humanos; derechos a la igualdad y a la no discriminación) y particulares (derecho a participar en la vida cultural; derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, entre otros). Por su extensión y universalidad, esos principios se erigen en un basamento sólido que resume algunas de las necesidades de la población LGBT.

A ellos se suman tratados y declaraciones suscritos por Chile, como las cinco Resoluciones sobre orientación sexual e identidad de género de la Asamblea General de las Naciones Unidas que condenan las violaciones a los derechos humanos hacia la diversidad sexual.

Ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2009, el Estado de Chile aceptó las recomendaciones que prohíben cualquier discriminación por razones derivadas de la orientación sexual e identidad de género. Sin embargo, en realidad, Chile no califica.

Nuestro propósito de cambiar las “reglas del juego” obliga a cambiar la concepción que se tiene de los derechos humanos, para que dejen de ser “el estigma” del pasado a propósito de sus violaciones, y se constituyan en parte de una estrategia de desarrollo del Estado de Chile.

La construcción de políticas públicas igualitarias obliga a revisar “los fundamentos e instrumentos de la política pública a la luz de los principios éticos y morales de los derechos humanos” y, por supuesto, adecuarlos. Punto central de ello debe ser promover “transformaciones culturales [en] la sociedad orientadas a internalizar los valores y las normas basadas en el reconocimiento de los derechos humanos en las prácticas e instituciones sociales”.

Así, la dimensión proactiva asociada a la nueva concepción de los derechos humanos conmina a las autoridades políticas a asumir un rol inédito en su promoción y defensa.

La pregunta crucial que, entonces, nos hacemos hoy: ¿están las instancias políticas, partidarias y estatales, dispuestas a asumir su rol histórico en este proceso?

La desidia de la clase política

Producto del irrefrenable impulso de las demandas de la población LGBT, canalizadas a través del activismo, la clase política ha debido pronunciarse sobre las mismas, terminando con los cómodos silencios. El tema de la igualdad se impuso en el debate público de manera definitiva.

Sin embargo, la centro izquierda, en general, pese a su declarada adhesión a los derechos humanos, ha sido errática al momento de defender el matrimonio igualitario y las leyes anti discriminación.

Si ha sido difícil entender que un presidente democrático como Patricio Aylwin haya declarado que “En general, la sociedad no reacciona con simpatía frente a la homosexualidad”, menos entendible es que más de una década después, Michelle Bachelet haya incumplido todas y cada una de sus propuestas de campaña hacia la diversidad sexual.

Hoy, pese a avances importantes, se mantiene la discriminación y la concepción de que el matrimonio es entre hombre y mujer.

Las actuales fuerzas políticas no están a la altura de las transformaciones histórico-sociales que se han venido produciendo, lo que deja a los nuevos actores -el mundo social “empoderado” y los grupos políticos genuinamente progresistas- en posición de tomarlas.

Una Constitución con arraigo en los derechos humanos

Un nuevo trato para la diversidad sexual necesita de modificaciones en las reglas del juego. En lo macro, una Nueva Constitución política que garantice la igualdad real, por la vía del compromiso constitucional con los derechos humanos, en especial de los tratados y pactos firmados por el Estado chileno.

Creemos que no es suficiente el artículo 5º, inciso 2 de la actual carta fundamental. La intención manifestada en el artículo 5º no se condice con los hechos a lo menos, por dos razones. La primera es la falta de un compromiso explícito, también operativo, con los estándares internacionales de derechos humanos, con compromisos claros y efectivos, por ejemplo el compromiso de elevar a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por ese país.

En segundo lugar, los jueces chilenos han actuado con excesiva discrecionalidad en la aplicación de los derechos humanos que emanan de la Constitución. La capacitación de los funcionarios del poder judicial es un factor clave para la internalización de estos principios.

De lo anterior se desprende la necesidad de una carta fundamental que sea explícita en la defensa de estos valores y que no dependa de los vaivenes de órganos del Estado cuyo conservadurismo es conocido por todos. Ello implica pasar de los enunciados a los pronunciamientos complejos y vinculantes, con raíces en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Principios de Yogyakarta y similares.

Institucionalidad para la no discriminación

Con la reciente promulgación de la Ley Antidiscriminación, se abre la necesidad de construir una institucionalidad que le de cumplimiento a su artículo Nº1, que obliga:

“a cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de su competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En ese sentido, el Estado debe dotar al INDH de atribuciones y presupuesto para su empoderamiento como entidad fiscalizadora y promotora de políticas

públicas en el ámbito de la no discriminación, lo cual permitiría aprovechar la experiencia, conocimientos y capacidad instalada en el área. En este sentido, el Instituto podría superar su rol de “informante” para constituirse en una entidad cuyos pronunciamientos sean vinculantes. El problema, sin embargo, es que dada su calidad de corporación autónoma de derecho público, no tiene posibilidades de incidir en la administración del Estado de manera efectiva. Además, su escasa presencia territorial dificultaría el cumplimiento de su rol fiscalizador y promotor de políticas locales.

A su vez, se debiese crear un organismo al amparo de la proyectada subsecretaría de derechos humanos. La subsecretaría debiese contemplar, al menos:

- a) La ampliación del aparato estatal por la creación de órganos específicos de su dependencia. Uno de ellos debiera atender y tramitar las denuncias por discriminación ocurridas en el país, a través de oficinas regionales y/o provinciales.
- b) La adopción de acciones afirmativas, esto es, medidas de carácter temporal en favor de sectores históricamente discriminados, cuyo ejercicio de derechos civiles y/o políticos se haya visto (o se sigue viendo) menoscabado.
- c) La inclusión de la sociedad civil en sus decisiones. Por el momento, el proyecto contempla la creación de un comité interministerial, lo cual resta potencia al organismo. Si no existe una visión alternativa a la del poder político, se corre el riesgo de seguir siendo autocomplacientes, como lo han sido -por ejemplo- la Cancillería, a propósito del Examen Periódico Universal, o el Poder Judicial en relación a casos como el de Karen Atala.

Un compromiso con los más vulnerados: Ley de Identidad de Género

Si la causa lésbico/gay ha copado la mal llamada “agenda valórica”, las necesidades de la población transexual aún están por ser reivindicadas en muchos planos. Al menos dos factores inciden en esta causa: el desconocimiento y/o los prejuicios hacia ese sector; y la patologización de la que son objeto.

Actualmente a los hombres y mujeres transexuales se les niegan derechos básicos como el acceso a un nombre que se condiga con su identidad de género; el derecho a un trabajo digno; a formar una familia, entre otros. Por si ello fuera poco, sólo en 2011 se denunciaron 16 casos de abusos transfóbicos gravísimos, incluso asesinatos.

Dado lo anterior, urge el estudio de una Ley de Identidad de Género como la Gender Recognition Bill británica, o la recientemente aprobada en Argentina. Pero ¿Cuáles son los mínimos que debiese contemplar?

- a) La posibilidad de adecuar el nombre de la persona a su identidad de género a través de un acto simple en el registro civil. En la actualidad, el cambio de nombre está sujeto a que el interesado haya podido acceder a una cirugía de readecuación corporal, la que por diversas razones (costos, período de hormonización, etc.) es postergada, o decididamente desechada. De no mediar dicha operación, hay que interponer una demanda ante la Corte de Apelaciones solicitando cambio de nombre y sexo, proceso complejo, oneroso y de larga tramitación. Ninguno de los dos modelos, en todo caso, asegura que la justicia otorgue la autorización. En muchos casos, suele concederse el cambio de nombre, pero no de sexo.
- b) El reconocimiento estatal de la identidad de género como una vivencia de la persona, independiente de su sexo biológico, no como una patología.
- c) El desarrollo de acciones afirmativas que subsanen algunas de las consecuencias históricas de la discriminación hacia ellos.
- d) El acceso expedito a los tratamientos de salud como hormonización y readecuación corporal.
- e) Plena ciudadanía, incluida la capacidad para constituir una familia legalmente.

Acuerdo de Vida en Pareja

Algunos piensan que el Acuerdo de Vida en Pareja (AVP) es el hermano pobre del matrimonio igualitario, sin ponderar que ambos apuntan a necesidades diferentes.

¿Por qué insistir en este punto? ¿No es mejor luchar únicamente por el matrimonio? Hay dos dimensiones que justifican la existencia de ambas.

La primera es de orden simbólico. El AVP no cambia el estado civil de los firmantes, por el contrario, se sostiene sobre un contrato que no involucra juramentos ni promesas de perennidad, pese que a ésta pueda ser la intención de los firmantes.

Por otra parte, el AVP es un proyecto que viene a cumplir con algunas de las necesidades de aquellas parejas -homo y heterosexuales- que se sienten desprotegidas en cuanto a su situación familiar, y que en número superan los 2 millones. Se plantea como un reconocimiento estatal a los "otros" tipos de familia, no formadas al alero del matrimonio, permitiendo crear

una comunidad de bienes; fijar derechos hereditarios y de salud; y regular beneficios previsionales.

Sin embargo, el proyecto enviado por el ejecutivo es imperfecto. Entre las enmiendas necesarias, se cuentan:

- a) Que el vínculo se formalice ante el Registro Civil. En el actual proyecto se plantea como alternativa también la notaría.
- b) Que en caso de fallecimiento de uno de los miembros de la pareja, el sobreviviente tenga para todos los efectos los mismos derechos y beneficios hoy consagrados para el cónyuge.
- c) Que se reconozca explícitamente que la pareja constituye una familia unida por el amor o el afecto.
- d) Que en caso de enfermedad inhabilitante de una las partes, la otra será para todos los efectos su representante legal y tendrá los mismos derechos que el cónyuge.
- e) Que en caso de existir hijos criados y educados bajo el amparo de la unión, se garantice al sobreviviente, sea o no la madre o el padre biológico, continuar con la custodia, considerando para tales efectos siempre la opinión y el bienestar del menor.

Matrimonio Igualitario y Homoparentalidad

Los argumentos para sostener el matrimonio igualitario sobran y se pueden leer en algunos de los cientos de estudios sociológicos, jurídicos y hasta psicológicos que cada año se publican en el mundo.

Por su parte, la homoparentalidad, si bien genera muchos más resquemores, cada vez es objeto de mayor aceptación. De acuerdo a la VI Encuesta Nacional de la Juventud (2009), el 51,3% de los entrevistados dijo estar a favor de la paternidad/maternidad de parejas del mismo sexo.

De ahí que resulte paradójico que la creciente aprobación social no se vea reflejada en la posición de los legisladores; tampoco en los gobiernos de turno. El historial de rechazo político a los proyectos presentados en este sentido es síntoma de la enorme desconexión entre los “representantes” y sus representados.

El tema está instalado en la agenda y estará presente en las presidenciales de 2013, lo que no asegura su rápida concreción, pese a que para muchos es cosa de tiempo. El conservadurismo y la ignorancia imperantes son -y seguirán siendo- una piedra de tope en este sentido.

Aún más grave es cómo el Estado chileno pasa por alto los estándares de derechos humanos firmados en una serie de declaraciones y convenciones sobre la materia. En esto los jueces parecen llevar la delantera reaccionaria, especialmente cuando se trata de pronunciamientos sobre familias e hijos.

Dicho lo anterior, en Chile debe impulsarse una ley de matrimonio igualitario que se ajuste a estándares internacionales de derechos humanos.

En consecuencia, cualquier proyecto de esta naturaleza debe, al menos otorgar los mismos derechos y obligaciones a las parejas homosexuales que a las heterosexuales.

Y, en lo particular, debe:

- a) Cumplir a cabalidad con aquello que se expresa en el artículo 102 de propio Código Civil: “La facultad de contraer matrimonio es un derecho esencial inherente a la persona humana, si se tiene edad para ello”. Si este artículo es tomado al pie de la letra, y más aún, al alero de los estándares universales de los DDHH, el matrimonio debe abrirse a todas las orientaciones sexuales. Por lo tanto, debe eliminarse el artículo discriminatorio que obliga a que el vínculo sea contraído entre hombre y mujer.
- b) Otorgar derecho a contraer matrimonio en idéntico trámite al actual, ante el registro civil.
- c) Consagrar el derecho a formar familia de todas las personas, independientemente de su orientación sexual; y de ser reconocidas como tales. Esto incluye cambios en la ley de adopciones, por la vía de la incorporación de familias LGBT al proceso regular.
- d) Modificar el sistema patrimonial, para adecuarlo a la realidad de los diversos tipos de familia que se consagra en la legislación. Esto es particularmente relevante en la “sociedad conyugal”, no sólo para las parejas homo, sino también heterosexuales, pues en las segundas la mujer queda profundamente desfavorecida.

Perfeccionamiento de la Ley Antidiscriminación y ley contra la incitación a la violencia y los discursos de odio

La Ley Antidiscriminación promulgada en julio de este año es un instrumento útil, pero imperfecto. Simbólicamente, su valor es innegable, pues subsana parcialmente la deuda histórica del Estado con los discriminados, dando una señal de que en Chile no sólo es anti ético, sino que ilegal discriminar arbitrariamente. Éste es un paso importantísimo, pues compromete al Estado

con una serie de valores asociados a los estándares internacionales de derechos humanos.

En términos jurídicos, su utilidad también es innegable, pues crea la acción de no discriminación arbitraria, instrumento que permitirá restablecer el imperio del derecho en casos como los que ocurren todos los días, hoy desestimados por la justicia.

Si estas dos dimensiones justifican su valor, hay omisiones que le restan potencia. La primera es la nula voluntad que tuvieron los legisladores de eliminar el inciso que consagra la supremacía de ciertos derechos constitucionales por sobre la no discriminación arbitraria, tal como se indica en el artículo segundo de la Ley, que debería ser derogada.

Finalmente, el legislador dejó fuera una indemnización reparatoria para las víctimas y la reemplazó por una multa en beneficio fiscal, lo que subvalora el daño causado al discriminado. Del mismo modo, se fijó una multa para el denunciante cuando no logre probarse el acto discriminatorio, lo que a todas luces desincentivará a quienes necesiten interponer una acción de este tipo. Ambas disposiciones contienen un grado de injusticia que debe ser enmendado.

En otro ámbito, aunque relacionado, la incitación a la violencia y los discursos de odio son responsables indirectos de muchos de los delitos que hoy se cometen en Chile. Cuando una ideología política, una creencia religiosa, o una organización antisistema declara la superioridad de un sector de la población por sobre otro, o el predominio de un estándar moral por sobre los derechos humanos, lo que está haciendo es inocular un germen de odio y discriminación que transgrede los límites de la concordia social. En casos extremos, esto puede desembocar en crímenes como el de Daniel Zamudio.

Desde 2010 se tramita una ley de esta naturaleza, que valoramos y la que urge dar tramitación.

Derogación de leyes homofóbicas

El código penal chileno consigna dos artículos sensibles para la diversidad sexual. El primero, el 365, es explícitamente homofóbico; el segundo, el 373, entra en la categoría de “sospechoso” por su amplitud y discrecionalidad.

El primero fija edades de consentimiento sexual distintas para heterosexuales y homosexuales. Para los primeros, el consentimiento es de 14 años; para los segundos (sólo varones), es de 18.

Hasta 1999, la sodomía era penalizada con cárcel en Chile, incluso su ejercicio privado y entre adultos. Era el mismo artículo 365 el que la sancionaba. Esta desigualdad, que afectaba la libertad sexual y el desarrollo de la personalidad, fue corregida parcialmente con la Ley 19.617. Aunque las relaciones homosexuales entre mayores de 18 años dejaron de ser un delito, el artículo 365 del Código Penal continuó manteniendo una ley especial para los jóvenes que mantienen relaciones amorosas con otros de igual sexo, situación que violenta derechos humanos básicos garantizados en diversas leyes, tratados y declaraciones internacionales que han sido ratificados y/o respaldados por Chile.

En efecto, en la actualidad el artículo 365 indica que quien “accediere carnalmente a un menor de dieciocho años de su mismo sexo, sin que medien las circunstancias de los delitos de violación, será penado con reclusión menor en sus grados mínimo a medio”. Esta norma es claramente discriminatoria.

Sobre este punto, el Comité de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (ONU), expresó su preocupación por la existencia del artículo 365 del Código Penal. En particular, el Comité manifestó su desacuerdo “porque las relaciones homosexuales, inclusive entre personas menores de 18 años de edad, se sigan penalizando, lo que supone una discriminación sobre la base de la preferencia sexual”.

Asimismo, durante la sesión plenaria 1218, el Comité señaló que “sancionar las relaciones sexuales con consentimiento mutuo entre jóvenes del mismo sexo es una medida discriminatoria, que ignora el hecho de que los adolescentes están en la exploración de su identidad sexual”. Por ello, el Comité solicitó expresamente al Estado chileno que en su tercer reporte de Derechos Humanos, previsto para el 12 de septiembre del 2012, “incluya información específica sobre las medidas y los programas pertinentes a la Convención sobre los Derechos del Niño que haya aplicado para ofrecer una protección especial a los grupos vulnerables”.

Con relación al artículo 373 del código civil, que sanciona a quienes de “cualquier modo ofendieren el pudor o las buenas costumbres”, es más que evidente su obsolescencia en una sociedad democrática.

Demás está decir que este artículo fue utilizado para aprehender a parejas del mismo sexo que expresaban sus afectos públicamente, pues ello es de público conocimiento. Hoy, sin embargo, son pocos los encargados del orden y la seguridad pública que se atreverían a apelar a este artículo en tanto se ha instalado una suerte de invalidación social del mismo.

Derogar esta ley, más que tener una incidencia práctica, exteriorizaría el compromiso del Estado con valores democráticos fundamentados en derechos humanos, lo cual es imprescindible si se quiere dar señales poderosas en este sentido.

Construcción de ciudadanías de primera clase

Quien se declare progresista debe comprender que la dignidad del individuo, la posibilidad que éste tiene de construirse como persona, no sólo se logra por una actitud “aperturista” del entorno, sino fundamentalmente por el compromiso que la sociedad adquiera con los valores universales reseñados a lo largo de este artículo. En una frase, el respeto y promoción de los derechos humanos mostrará quiénes son realmente progresistas y quiénes juegan a serlo.

PUEBLOS ORIGINARIOS: RECONOCIMIENTO Y RESPETO

Los pueblos originarios de nuestro país viven, mayoritariamente, en condiciones de discriminación, pobreza y exclusión que sólo puede resolverse con la aplicación de una política coherente y de respeto a sus derechos. Esto pasa por el reconocimiento de sus culturas como parte de un Estado pluriétnico y multicultural, y con la implementación práctica del Convenio 169 de la OIT, asumiendo, además, las conclusiones del informe sobre “Verdad histórica y Nuevo trato” del año 2003.

El caso del pueblo mapuche es extremo. La expropiación violenta de 10 millones de hectáreas en el siglo XIX; su arrinconamiento en reducciones escasas de tierras y baja capacidad productiva; la “chilenización” forzada, el no reconocimiento de su lengua y el no reconocimiento de sus autoridades. Debemos asumir que, lamentablemente, estos procesos han sido políticas sistemáticas aplicadas por el Estado de Chile, que han dejado a los pueblos originarios en condiciones de miseria.

Las políticas de la Concertación permitieron reconocer la existencia de los pueblos originarios, la característica identitaria particular de sus miembros, la igualdad de derechos que les competen y la necesidad de contar con instituciones específicas para su desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, las organizaciones de los pueblos originarios sostienen que los avances hacia el pleno respeto de sus derechos son lentos, que la respuesta del Estado a la denominada protesta indígena suele ser violenta y que se antepone los intereses de los grandes inversionistas por sobre el resguardo de sus tierras y aguas.

La situación de exclusión y discriminación es innegable y grave. Se expresa en los niveles de salarios, la alfabetización y posibilidad de acceso a la educación superior.

El reconocimiento de la diversidad cultural de Chile, conformada por la unión de pueblos indígenas originarios, el mestizaje y los diversos aportes foráneos a la formación cultural del país, implica reconocer la fuerza identitaria de las culturas de los pueblos y comunidades indígenas, y el fomento de su conservación.

De ello nace la obligación de promover el respeto y formación de cada pueblo en su propia cultura y lengua, considerando los valores de la integración y multiculturalidad.

También supone el derecho de participación, lo que obliga a generar los mecanismos y establecer procedimientos para considerar siempre la opinión y participación de los pueblos y comunidades indígenas respecto a decisiones legislativas y de políticas públicas que les afecten.

Esencial es el respeto de sus derechos sobre sus territorios ancestrales y recursos hídricos, y la consideración de sus costumbres como un derecho consuetudinario indígena que el Estado chileno debe respetar y considerar como fuente de derecho en la generación de contratos y obligaciones civiles y en las relaciones con el Estado y sus autoridades.

Un punto esencial es evitar la aplicación de la ley antiterrorista a los conflictos de tierras y aguas de los pueblos indígenas, lo que redundará en adecuar esa ley a un estándar de Estado democrático.

SEGURIDAD CIUDADANA

Desde una seguridad pública hacia una seguridad ciudadana

Desde hace más de una década el concepto de seguridad ciudadana domina el debate sobre la lucha contra la violencia y la delincuencia. Esta expresión está fuertemente vinculada a un enfoque de tipo preventivo puesto que pone énfasis en la protección de los ciudadanos y contrasta con el concepto de seguridad nacional, enfocada en la protección y la defensa del Estado.

Existen múltiples definiciones de “seguridad ciudadana”. A su vez, no siempre existe consenso sobre si la seguridad ciudadana debe incorporar riesgos y amenazas de tipo no intencional (accidentes de tránsito, desastres naturales) o de tipo económico y social. A pesar de lo anterior, los Progresistas consideramos que la seguridad ciudadana es la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o de amenaza de violencia o de despojo intencional por parte de otros. Por lo tanto, se entiende por seguridad ciudadana toda acción destinada a asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos, la erradicación de la violencia, y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Existen varios enfoques en seguridad ciudadana; básicamente aquellos vinculados fuertemente a las políticas de control y sanción, en contraste con los que parten de un enfoque más integral, e incorporan elementos de prevención y rehabilitación.

Las diferentes aproximaciones a la problemática de la seguridad ciudadana sitúan a la sociedad democrática ante el dilema del uso de la fuerza del Estado para controlar la delincuencia. Las denominadas “políticas de control” abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial, mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados de las víctimas; hasta propuestas legislativas de endurecimiento de sanciones.

Esta visión, que ha predominado en Chile tanto en los gobiernos de la Concertación como en el gobierno de Sebastian Piñera, no sólo no ha reducido la ocurrencia de delitos sino que ha generado un aumento de la población penal, en condiciones que no se condicen con los tratados internacionales suscritos por Chile en materia de DDHH. Las consecuencias son una sobrecarga del sistema carcelario y un aumento del contagio criminológico. Chile muestra un alza inédita de personas privadas de libertad, con una tasa de encarcelamiento de las más altas de América Latina y el mundo que tiende a aumentar. Las tasas de reincidencia delictiva se acercan al 50%, en gran parte debido a la contaminación criminológica y las condiciones violentas de reclusión.

Todo esto ha aumentado explosivamente la actividad comercial de la seguridad privada que bordea los 700 millones de dólares al año y posee una masa laboral de 100 mil agentes privados, con un crecimiento que supera el 7% anual.

El modelo de seguridad ciudadana desarrollado en nuestro país, ha privilegiado un modelo de tipo policía-justicia- prisión, sin que se haya logrado reducir los índices de criminalidad ni la percepción de inseguridad. Por el contrario, no ha promovido con suficiente convicción una política de seguridad ciudadana que se centre en los denominados factores de riesgos asociados a la ocurrencia del delito, en el desarrollo espacial y en la rehabilitación, como medida de prevención de los delitos por reincidencia.

Por su parte, el movimiento progresista considera que la seguridad ciudadana es un bien público, razón por la cual requiere de un análisis integral, que incorpore aspectos de prevención, control y rehabilitación.

Un enfoque progresista implica asumir un cambio drástico en el curso de estos acontecimientos, entendiendo la seguridad ciudadana como bien común, y privilegiando la construcción de soluciones colectivas sin delegar la responsabilidad estatal. Se deben priorizar estrategias de prevención junto con las de control del delito y represión del delito, en un contexto de máximo respeto por los derechos humanos. Se trata de comprender que las cifras de criminalidad, la legislación penal y funcionamiento de los componentes del sistema penal, además de variables de percepción y la eficiencia de las policías, son un complejo sistema de gobierno que precisa de una atención preferente y profesional del poder político.

Seguridad ciudadana desde una perspectiva de prevención

1. Prevención primaria

La prevención primaria tiene por objeto incidir en los denominados factores de riesgos que aumentan la probabilidad de que un sujeto cometa un delito. En este sentido se destacan, en particular, los factores socioeconómicos como la salud, educación, pensiones, violencia familiar, etc. Por ello es que se requiere desarrollar programas integrales, en coordinación con los ministerios sociales.

Chile debe replantearse su estrategia nacional de prevención para mejorar su impacto. En ese sentido, los progresistas proponemos fortalecer el vínculo de confianza entre la población y las instituciones, particularmente la policía, la justicia y el sector educativo, puesto que contribuye directamente al éxito de las acciones de prevención y seguridad. Por otra parte, se propone aumentar las medidas de resolución pacífica de conflictos, vale decir las medidas de mediación, de conciliación, de arreglo de litigios, de educación para la paz y la ciudadanía. En efecto, estas suelen ser muy exitosas cuando se implementan en espacios públicos, establecimientos escolares, en el contexto familiar, en el transporte público o inclusive dentro de uno marco jurídico. Justicia cercana al ciudadano.

Por último, se propone fomentar la participación activa del “público objetivo” en las estrategias de prevención.

2. Prevención secundaria

Todos los fenómenos sociales tienen una forma espacial, un territorio. Si efectivamente la seguridad ciudadana es un tema que se resuelve en las ciudades, que es el lugar de la interacción por excelencia entre ciudadanos, resulta indispensable repensar su dimensión territorial.

La mayor parte de nuestras ciudades presentan una pérdida de espacio social en términos físicos o constructivos, y una distribución inequitativa del espacio que resta para un uso colectivo. Desde calles hasta parques y plazas, existe un verdadero vaciamiento o deterioro de las formas espaciales que favorecen la seguridad y el relacionamiento social y la vida democrática en los espacios públicos.

Las ciudades experimentan un agravamiento de la polarización espacial (barrios vulnerables versus barrios ricos) generando un concepto en que la

ciudad abierta es un espacio de mero tránsito para un sujeto que se desplaza entre objetivos privados.

Se debe evitar que el espacio público destinado a la recreación y el ocio se transformen en espacio de resistencia delictual, subvirtiendo su significado y uso. En sentido estricto, en la práctica al territorio no lo controla la policía, lo controla la población que vive en él, y por lo tanto, sólo el uso efectivo de un espacio con un determinado fin lo hace espacio público. Si la gente lo abandona, será espacio privatizado por el mercado o los delincuentes.

La estructura física, los trazados y equipamientos, determinan los usos del espacio y condicionan percepciones de seguridad o temor, así como agresiones efectivas que pueden experimentar los ciudadanos. Esto es muy fuerte en el caso de las mujeres, las que en determinados ámbitos (puntos ciegos o incomunicados, calles oscuras) son víctimas de delitos claramente vinculados con su condición de género.

Por ellos debemos tener claro que hay zonas que deben ser incluso reestructuradas físicamente para ser viables en materia de seguridad. Hacerlo depende de la voluntad del Estado.

Seguridad ciudadana desde una perspectiva de control

1. Los niveles de acción para la autoridad

La seguridad ciudadana requiere que la autoridad civil demuestre capacidad para comprender y diseñar políticas públicas integrales que permitan reducir los niveles de victimización. Lo anterior supone:

1. Demostrar que efectivamente se dominan los mecanismos de acción estatal en el sector, vale decir contar con la capacidad de dar respuestas y adoptar decisiones en cada coyuntura.
2. Contar con un adecuado sistema de instituciones e instrumentos para articular la política pública. En su existencia real se constituye la seguridad ciudadana como un bien público y se manifiesta la coherencia política de todo el sistema de seguridad.
3. El tercer aspecto y fundamental es contar con una fuerza policial con suficiente eficiencia técnica y operativa.

2. Desarrollos institucionales y curriculares de la policía

Las policías requieren de adecuaciones institucionales que las acerquen a los modelos más eficientes de policía que existen en países desarrollados. Existe la base institucional y humana para realizar una reforma curricular en carabineros que los acerque a políticas de excelencia investigativa.

De igual manera, se debe analizar con prolijidad ciertos principios de especialización operativa, especialmente en materia de control fronterizo, tanto terrestre como marítimo, ya que por sus vínculos internacionales el país requiere de sistemas de control aduanero altamente especializados.

Además se debe estudiar una reorganización de la disposición territorial nacional de Carabineros, y la eventualidad de una oficina o servicio de atención étnica. Existe la percepción negativa de que en el conflicto mapuche el envío indiscriminado de fuerzas especiales a las zonas de conflictos, que actúan bajo protocolos o disposiciones de mando que no atienden a la complejidad del tema, es un incentivo a mayores conflictos antes que una solución.

3. Fortalecimiento de la infraestructura de retención y reclusión

Un objetivo atrasado en Chile es la existencia de una justicia pronta, oportuna y en condiciones dignas de retención o reclusión. Especialmente problemática es la situación de retención y atención a menores infractores de ambos sexos.

4. Mejorar las atribuciones de seguridad ciudadana municipal

Estas oficinas debieran tener un rol más definido en la materia de inspecciones con funcionarios públicos no uniformados, pero capacidad y competencia para resolver contravenciones en el espacio público, el ornato, la salubridad y la convivencia.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS

Ley N° 20.000

La Ley N° 20.000 fue concebida como un mecanismo para disminuir el consumo de drogas en nuestro país. Para ello dotó de amplias facultades tanto al Ministerio Público como a las Policías, y permitió la utilización de figuras nuevas en nuestro sistema, como la interceptación de comunicaciones privadas y el agente encubierto, pese a que ambas contradicen derechos fundamentales de las personas.

Esta Ley que endureció las penas de los delitos relacionados con las drogas y creó el delito de microtráfico, ha terminado siendo un nuevo problema para los derechos de las personas antes que una solución al consumo de drogas.

Por medio de su reglamento, se cambió el tratamiento otorgado a la marihuana, pasando de un estatus de droga “blanda” al de droga “dura”, recibiendo el mismo trato otorgado a otras drogas como la cocaína, pasta base, anfetaminas o, incluso, heroína. Esta modificación agravó la situación jurídica de los acusados de tráfico de marihuana, puesto que hace inaplicable la facultad de los jueces para bajar hasta en un grado la pena asignada al delito cuando se trata de drogas “blandas”.

Entre los objetivos declarados estuvo la protección de la “salud pública”. Sin embargo, en la práctica, la ley ha demostrado ser ineficaz en la protección del bien jurídico que pretende resguardar. Desde su entrada en vigencia, el consumo de sustancias ilícitas no ha disminuido sino que ha aumentado.

La ley configura, además, un ambiente propicio para amenazar abiertamente importantes garantías constitucionales, especialmente de aquellas personas que por consumir drogas, se encuentran en situación de riesgo sanitario y vulnerabilidad social.

Esto afecta la legitimidad de la ley, puesto que la afectación de las garantías va en sentido inverso de la protección del bien jurídico deseado y de toda noción de Estado constitucional de derechos, pues expone a toda la población, a lesiones jurídicas en su intimidad, su libertad, y su autodeterminación e, inclusive, en su derecho a la salud.

Nuestro país ha pasado de un estatus protectorio de derechos fundamentales de sus ciudadanos, a uno de ostensible vulnerabilidad. Hoy en día, bajo el imperio de la actual Ley, cualquier ciudadano, sea consumidor o no, está expuesto a la afectación de sus garantías constitucionales por medio de una investigación intrusiva y la persecución penal, por parte de los agentes de un Estado que se muestra invasivo en esta materia.

Mientras las primeras normas del país apuntaron a la represión criminal de productores y traficantes, excluyendo expresamente a los consumidores, lo que tenemos hoy es totalmente lo contrario.

No es delito el uso o consumo personal, el uso de las sustancias prohibidas para un tratamiento médico, ni el cultivo de la planta de la marihuana para consumo personal. Pero, en la práctica, quienes incurran en cualquiera de esas conductas se ven expuestos a la represión del sistema punitivo estatal, debido al delito de “microtráfico de estupefacientes” tipo penal incorporado al juego por la mencionada Ley. Si alguien es descubierto con pequeñas cantidades de droga, se ve expuesto a persecución criminal por microtráfico. En tal caso, el consumidor enfrentará la carga de acreditar que la droga era para su consumo personal, exclusivo y próximo en el tiempo y no al tráfico. Si no logra convencer al Tribunal de su inocencia, será condenado por no justificar encontrarse dentro de alguna de las tres hipótesis eximentes: contar con autorización para tener la droga; que ésta esté destinada a un tratamiento médico, o que esté destinada al consumo personal.

Tanto la “competente autorización” como el cultivo permitido son conceptos ambiguos que la práctica ha demostrado inviables a causa del conflicto normativo que se produce con regulaciones de normas de salud pública, perdiendo eficacia la hipótesis de que la droga sea destinada a un tratamiento médico.

Sobrepenalización y principio de “igualdad ante la ley”

La pena asignada al microtráfico es arbitraria y discriminatoria, puesto que en la práctica se traduce en una pena corporal ya que, por regla general, los condenados por microtráfico carecen de medios para solventar las multas, y

se les aplica en reemplazo la pena de reclusión, al valor de un día por cada media unidad tributaria mensual hasta por seis meses. En otras palabras, los más desposeídos pagan con privación de libertad, y sin beneficio penitenciario alguno.

Esa discriminación afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes, a quienes criminaliza, vulnerando abiertamente el principio jurídico de la igualdad ante la Ley garantizado en la Constitución y en cuerpos normativos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica.

Los jóvenes son el grupo que merece más atención y que requiere de medidas sancionatorias más benéficas de parte de la sociedad puesto que tienen mayores posibilidades de enmendar sus conductas. Sin embargo, en vez de recibir un trato orientado a la resocialización, el Estado les da una respuesta carcelaria en condiciones inhumanas, que, contrariamente a lo deseado, constituye un factor fuertemente criminógeno.

Esto ocurre pese a que son los jóvenes quienes se encuentran más expuestos a incurrir en actitudes que podrían encasillarse en la figura del microtráfico.

El que la multa se traduzca en reclusión, es particularmente atentatorio y grave debido a las condiciones carcelarias de nuestro país. Así quedó demostrado en diciembre de 2010 en la cárcel de San Miguel y ha sido establecido en informes de observadores internacionales sobre los derechos humanos de los reclusos. En nuestras cárceles los reclusos reciben un trato inhumano y degradante, por sobrepoblación, hacinamiento y falta de recursos, que se traducen en insalubridad, mala alimentación, inexistencia de servicios médicos.

Adicionalmente, centrar la carga de la prueba en los imputados lesiona el debido proceso pues vulnera la presunción de inocencia que garantiza la Constitución, y obliga al imputado a acreditar que su conducta no se encuadra dentro de la conducta típica. En todo sistema normal ello es responsabilidad del Ministerio Público y no del acusado.

El consumidor, presionado por la carga probatoria recibe del Estado, además, un trato vejatorio y discriminatorio, por tener “un indeseado y reprochable estilo de vida”. En otros términos, un consumidor que sea sorprendido por el sistema penal con pequeñas cantidades de droga, además de verse en la necesidad de tener que acreditar que la misma estaba destinada a su consumo para obtener una absolucón, durante el proceso verá restringidas sus garantías constitucionales y será tratado como un delincuente. Muy probablemente,

será objeto de prisión preventiva y se verá expuesto, durante la reclusión, a importantes y graves amenazas a su dignidad, a factores criminógenos, como la reclusión con la población penal de delitos mayores, además de una estigmatización social y a un alto riesgo de pérdida de su fuente laboral y/o de la continuidad en sus estudios.

El Derecho Penal debe sancionar conductas que califica de ilícitas y antijurídicas, de manera proporcional y objetiva. Un Estado de Derecho democrático nunca puede perseguir, vedar o castigar “estilos de vida”, ni menos criminalizar a los consumidores.

En Chile, la ley se comporta de manera hipócrita pues no tipifica el consumo como delito, pero persigue y reprime esta conducta o estilo de vida con herramientas de orden criminal, atentatorias de los derechos fundamentales de ciudadanos que no son criminales. La exposición de un inocente al régimen carcelario implica su estigmatización como delincuente, eventualidad de perder su trabajo o continuidad en los estudios, su reputación, sus contactos, y riesgos en la generación de vínculos.

Pone en evidencia un conflicto de valores jurídicos. El bien jurídico que pretende proteger la Ley de Drogas es la salud pública, pero lo hace afectando derechos fundamentales como la libertad, en sus aspectos de libertad ambulatoria (prisión preventiva y otras medidas cautelares propias del sistema procesal penal), en su aspecto de autodeterminación, muy vinculado también a la intimidad.

En un Estado de Derecho se reconoce a toda persona humana la libertad para elegir su estilo de vida, con la única limitante de no afectar los derechos del resto de los individuos. El consumo privado de drogas, mientras sea individual, no está vedado y pertenece al ámbito de intimidad de cada uno.

Con su actitud, el Estado de Chile desconoce, además, que la verdadera víctima de las drogas y de las redes de narcotráfico es el propio consumidor y le otorga un trato discriminatorio pese a que es el principal afectado, y debieran ser tratados como enfermos y bajo ningún concepto como delincuentes.

El sistema normativo no puede criminalizar conductas que no afectan a terceros. El trato que la ley confiere al consumidor constituye, sin duda alguna, una afectación contraria a nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

La postura más adecuada a un Estado de Derecho que respete el ámbito de autodeterminación de los ciudadanos es la que no criminaliza el consumo de

drogas, ni su mera tenencia para fines de consumo personal; que no interfiere en aquellas conductas propias del ámbito de intimidad de cada uno, que respeta los derechos fundamentales de las personas; que proporciona medios de rehabilitación para los enfermos que presten su consentimiento, y que resocializa a quienes, siendo primerizos, han incurrido en actitudes ilegales que afectan derechos de poca entidad de terceros.

PROPUESTAS

La política de drogas en Chile tiene y ha tenido como meta disminuir el consumo y el tráfico de sustancias ilícitas. Sin embargo, ambos aspectos han demostrado un alza sostenida en los últimos años, lo cual sugiere que la estrategia desplegada a la fecha ha fracasado. Esta tendencia va de la mano con lo que ocurre en un gran número de países en el mundo, en donde la guerra contra las drogas ha probado ser ineficiente. Por lo tanto, resulta necesario reconocer que las políticas públicas diseñadas e implementadas hasta el momento, en nuestro país, han fracasado. A su vez, se requiere desarrollar una visión integral que incorpore elementos de salud pública, seguridad ciudadana y derechos civiles.

1. Modificar la Ley Nº 20.000 y las normas asociadas

Se debe modificar la Ley Nº 20.000, de manera de recalificar la marihuana como droga blanda y no dura como la cocaína, pasta base y heroína. En efecto, se requiere diferenciar los diferentes tipos de drogas consumidas, según sus efectos y niveles de dependencia. Cada droga requiere estándares de prevención, rehabilitación y control diferenciados. Resulta incomprensible, en términos de salud pública y rehabilitación, que la marihuana se encuentre en la denominada Lista 1 de sustancias peligrosas, al igual que la morfina y cocaína, entre otros.

A su vez, se requiere modificar el Art. 4 de esta Ley, el cual crea el delito de “microtráfico de estupefacientes”. Bajo este artículo, quien sea descubierto con pequeñas cantidades de droga, se verá expuesto a una persecución criminal por microtráfico. En tal caso, el consumidor enfrentará la carga y la necesidad de acreditar, por sus propios medios, que la droga con que fue sorprendido estaba dirigida a su consumo personal, exclusivo y próximo en el tiempo y no al tráfico. De no convencer al Tribunal de su inocencia, el consumidor será condenado. Por lo tanto, se requiere derogar este artículo puesto que resulta imposible obtener la autorización para consumo personal o medicinal de marihuana debido al Decreto Supremo Nº405 del Ministerio de Salud.

Por otra parte, se requiere derogar el Decreto Supremo N° 405 del Ministerio de Salud, que prohíbe la producción, fabricación, preparación, distribución y expendio de productos que contengan dronabinol, sustancia extraída de la cannabis sativa, en el territorio nacional. Esto torna ilícita la aplicación de un tratamiento medicinal en base a la cannabis, además del consumo personal de marihuana, situaciones supuestamente autorizadas por la Ley 20.000. En efecto, esta ley califica de autor del delito de microtráfico a quien posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de drogas o de materias primas que sirvan para obtenerlas, a menos que cuente con la debida autorización para poseerla, es decir que pueda justificar que la droga está destinada a su consumo personal o médico. Pero el uso de la cannabis sativa está prohibido por el Ministerio de Salud y por ende, ningún profesional de la medicina se encuentra en posición, dentro de la legalidad, de prescribirla o administrarla a sus pacientes. Por lo tanto, se propone derogar el artículo 6° del Decreto Supremo N° 405 del Ministerio de Salud, de manera de autorizar la producción, fabricación, preparación, distribución y expendio de cannabis.

2. Estado a cargo de producir y regular el mercado de la cannabis

Es fundamental romper la cadena y vínculo existente entre el consumidor de cannabis y el narcotráfico. Por ello es que se propone que el Estado asuma la producción, fabricación y distribución de cannabis. Con ello se garantiza el cumplimiento del espíritu de la Ley N° 20.000, es decir que el uso o consumo personal o medicinal de cannabis se vuelve posible y plenamente legal. A su vez, la producción y distribución de cannabis sale del circuito del narcotráfico, reduciendo los efectos de este mercado en materia de seguridad ciudadana. Por último, el control del Estado sobre la producción de cannabis garantiza la venta de un producto de mayor calidad, sin que se mezcle esta droga con otros productos de alta toxicidad y dependencia, impactando positivamente en la salud de los consumidores.

3. Fomentar la salud pública y la educación

La política de drogas en Chile debe ser vista como una política pública enfocada en la salud y no simplemente en la seguridad pública. Porque el consumo de drogas es un tema de salud pública, urge formular un nuevo plan de drogas que dependa del Ministerio de Salud y no del Ministerio del Interior.

A su vez, la ciudadanía debe ser educada lejos de los tabúes ideológicos y las restricciones morales, en espacios donde puedan informarse de manera integral sobre los beneficios y peligros de las drogas, las políticas públicas relacionadas, sus derechos, reducción de riesgos, etc. Los medios de

comunicación deben jugar un rol crucial en materia de prevención, entregando información correcta e informada a la ciudadanía.

4. Terminar con el crimen organizado y reducir costos

Cualquier estrategia de seguridad ciudadana en materia de drogas, debe centrar sus esfuerzos en el control del crimen organizado y el microtráfico que suele desarrollarse y proliferar en barrios vulnerables rompiendo el tejido social, antes que en el consumidor propiamente tal.

Para ello, resulta fundamental replantear la política en drogas y destinar recursos a quienes realmente necesitan rehabilitación, además de desarrollar programas de prevención y recuperación de espacios públicos, para reducir el microtráfico y ofrecer alternativas de vida a las poblaciones vulnerables.



4

NUEVO PACTO CON LAS REGIONES

NUEVO PACTO CON LAS REGIONES

En Chile, el llamado proceso regionalizador ha fallado. Las manifestaciones sociales y políticas observadas en la última década en Arica, Calama, Osorno, Valdivia, Chiloé, Aysén y Magallanes, han surgido, en estricto rigor, desde provincias. Su contenido ha sido reivindicatorio de mayor autonomía y descentralización, y de manifiesto malestar por la forma como se distribuyen los recursos y por el centralismo de las decisiones políticas que afectan a la región.

El más importante instrumento de descentralización y fortalecimiento de poder regional ha sido el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), que contempla inversiones de asignación regional. Sin embargo, estas apenas alcanzan al 30% del total pues la inversión que se hace en las regiones sigue decidiéndose en Santiago, ni siquiera de manera coordinada, entre ministerios como el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo o Transportes. Peor aún, en los últimos años, ese fondo ha aumentado en un 160% en la Región Metropolitana, mientras en las regiones solo lo ha hecho en un 44%. Es decir, diseñado para disminuir las desigualdades, ha terminado siendo también un instrumento de desigualdad y centralismo.

Las políticas de descentralización hasta ahora aplicadas, han sido insuficientes para dar vitalidad a los diversos territorios de que el país se compone. Crecientemente la población, en distintas partes, desde Arica a Magallanes, ha empezado a movilizarse en contra del centro político, calificando de intolerables e insensibles los candados que el centralismo le ha puesto a su desarrollo.

De estas convicciones nace un conjunto de propuestas progresistas que deseamos proponer a la consideración del país. Consecuentes con una mirada favorable a los principios federales de gobierno, la mirada de los Progresistas es tremendamente crítica del estado actual del tema.

La administración política de la región

La regionalización, como elemento esencial, no puede ser entendida de otra manera que como redistribución del poder político en el cuerpo social y administrativo de todo el territorio.

El primer punto a considerar es, entonces, la elección y revocación popular de los Intendentes, y la generación de una verdadera asamblea legislativa regional, también elegida por votación con poder de decisión en la destinación de los recursos, designación de funcionarios, fusión de municipalidades, además de un conjunto de otras medidas tributarias o presupuestarias.

Junto a lo anterior se requiere densificar el poder político ciudadano. La elección directa de las autoridades es la mitad de ese proceso. El resto está en las competencias y funciones efectivas de esas autoridades, y los niveles de autonomía financiera y de proyectos que exhiben.

Nuestra propuesta es recuperar la capacidad de planificar de manera integral los espacios urbanos, no dejarlos a los automatismos del mercado. Debemos planificar nuestras ciudades para los próximos 100 años mediante procesos participativos que integren al sector público, privado y, fundamentalmente, a la sociedad civil y sus organizaciones, con visiones compartidas y soluciones articuladas y, sobre cierto volumen de población, dotarlas de la figura de los alcaldes mayores,

Debemos entender que una nueva geografía urbana en un país de cinco mil kilómetros de longitud, y apenas un centenar de ancho debe crear incentivos para la construcción y expansión de nuevos ejes urbanos que hagan centro en las regiones, plenos de servicios, de innovación, de modernidad, cultura, recreación e identidad de territorios.

Es necesario construir una estructura de administración de la ciudad que permita la especialidad funcional y al mismo tiempo su gobierno político integrado. Solo así habrá diálogo fluido entre las autoridades y los ciudadanos y sus asociaciones múltiples de interés, de manera transparente y productiva.

Vivienda, infraestructura, espacios recreativos y culturales, servicios básicos y territorios de actividad productiva claramente definidos permitirán ganar a la ciudad como lo que es, una asociación de intereses que se expresan como un gran espacio público integrado, como un hábitat que tiene como valor de orientación el bienestar y la inclusión de todos sus habitantes.



5

DEFENSA E INTEGRACIÓN

RELACIONES CIVILES-MILITARES

Chile es una nación que requiere formular una estrategia de defensa nacional integral acorde con su tradición republicana. Esta nueva estrategia debe contener de manera nítida los fundamentos de su política militar, avanzando en la estructura, formación y disposición de la fuerza militar que requiere como componente esencial y permanente del poder nacional de un Estado Democrático.

Parte importante de la continuidad del Estado, con una reproducción sana de sus estructuras socioculturales, políticas y jurídicas, depende de que la formulación de la Estrategia de Defensa Nacional se haga de manera responsable, libre y ajena a toda compulsión antidemocrática. El reconocimiento de que las Fuerzas Armadas son una institución cívica de todos los chilenos y chilenas, que no reconoce distinciones de raza, sexo, credo o religión y es profundamente respetuosa de la Constitución y de las leyes debe ser, sin ambigüedades, un elemento constitutivo de su doctrina. La historia reciente del país así lo exige.

El territorio, el pueblo y su poder organizado y soberano, elementos constitutivos del Estado, han evolucionado positivamente hacia la asimilación del valor de la dignidad ciudadana y el respeto irrestricto de los derechos humanos. Esto determina que la Defensa Nacional, una de las funciones del Estado moderno, se impregne de un ethos de profundo respeto por el poder civil y de un desarrollo profesional orientado al interés nacional.

El cambio de época desafía la estructura técnico-administrativa del Estado, y de manera particular, la organización y doctrina de la Defensa Nacional. El esquema de diálogo civil-militar como impulso orientador de las políticas está superado. Hoy se requiere de una política pública de Defensa en forma, basada en criterios político técnicos, que genere soluciones pertinentes al desarrollo profesional de los institutos militares, al financiamiento y la eficiencia del gasto e inversión en defensa, la coordinación intersectorial y la adecuación de la estructura de fuerza que el país requiere.

La política de defensa

La política de defensa es, por definición, una política de Estado. Sus decisiones fundamentales comprometen intereses permanentes del país y su implementación supone una temporalidad que trasciende dos o más períodos de gobierno. Requiere, por ende, consensos políticos que impliquen sistemas de información y consulta, y una aceptación social que le otorgue legitimidad a sus objetivos y garanticen su ejecución.

Su formulación se basa en objetivos y supone la construcción de escenarios de riesgo y amenazas para el país, que es el fundamento para el despliegue simulado de los recursos y su planificación.

En la defensa nacional deben converger la suma de instituciones e instrumentos destinados a enfrentar con éxito amenazas y/o agresiones que pueden afectar la paz, la seguridad o la integridad del Estado.

Comprende, por lo tanto, no sólo los recursos humanos, militares y económicos que el país está dispuesto a movilizar, sino que refleja también las alianzas, pactos y acciones de seguridad colectiva y/ o cooperativa, y de manera especial el uso del instrumento diplomático del Estado.

La defensa nacional debe ser permanente y financiada, expresar congruencia entre recursos disponibles y fines de largo plazo, y ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado y su despliegue internacional.

Política militar y doctrina militar

Las Fuerzas Armadas son una organización profesional orientada a la defensa del Estado de toda agresión externa, y tienen a éste como su unidad política de referencia. De allí deriva su organización, basada en la racionalidad administrativa y el mérito por sobre los criterios de casta o sangre. Los Estados Mayores permanentes expresan su nivel más alto de especialización profesional y la formación estricta de sus recursos humanos y de mando. La conducción a gran escala y los servicios de apoyo logístico extensos y la interoperabilidad son también características de su organización moderna.

La política militar es el conjunto de normas y procedimientos que rigen el funcionamiento, dimensión, estructura, composición de fuerzas y capacidad técnico-profesional de las Fuerzas Armadas y las relaciones con el poder civil, en el universo detallado en el párrafo precedente. La política militar no está constituida por relaciones civiles militares, sino por articulaciones civiles

militares para el desarrollo y ejecución de una función primaria del Estado que es la defensa nacional.

La doctrina militar son los principios, fundamentos y tradiciones que sostienen el carácter de la institución. Es una relación estrecha entre el marco de legalidad de la institución y la cultura de organización y sociabilidad de los hombres de armas. En esa relación, que tiene mucho de tradición, se resuelve el talante de las Fuerzas Armadas.

La relación práctica entre Fuerzas Armadas, profesionales y la administración del Estado no es sólo un problema de subordinación del mando militar al civil. El modelo político administrativo del Estado influye de manera determinante en el tipo de organización militar. El mando militar privilegia la centralización para el ejercicio de su mando, pero requiere también de escenarios o zonas militares para la eficiencia y eficacia de sus diseños operacionales. El poder político y el diseño institucional deben acercar una relación civil eficiente a estos diseños, sin perjuicio del principio de la unidad del Estado y la centralización del mando de la fuerza militar.

Todas las Fuerzas Armadas se parecen en organización y concepción profesional, pero expresan muchas diferencias en materia doctrinaria y de formación y en la forma en que se relacionan con las instituciones del Estado. En países de democracia consolidada, las relaciones tienden a ser armoniosas y estables.

La política militar debe ser planificada a largo plazo y estar referida a las definiciones estratégicas del Estado. De ello depende la certidumbre profesional de los institutos militares. Son las hipótesis de conflicto y la evaluación de los propios recursos lo que determina el tipo de Fuerzas Armadas que se requiere, el de su equipamiento y el esfuerzo financiero necesario para sostenerlo.

La tendencia moderna es contar con Fuerzas Armadas pequeñas, altamente especializadas y profesionales y de gran movilidad. La formación de sus recursos humanos y su retención en servicio requiere un tiempo prolongado de formación por lo que el servicio militar es sólo un complemento de su actividad central.

Cada vez más, los componentes de logística y administración aumentan la incidencia de sus costos pues crece la complejidad de los medios necesarios para poner un soldado en situación de combate. Esto genera inevitablemente una interrelación profesional con áreas civiles que deben ser adecuadamente previstas, como son las crisis o emergencias por desastres naturales, los

servicios de seguridad policial y de frontera, la conectividad del país, y la inteligencia estratégica, entre otros. Los Progresistas dedicaremos una atención cuidadosa al desarrollo de estos aspectos.

La guerra moderna, elemento sustancial de la formación militar, se ha demostrado como un conflicto de alta intensidad tecnológica, muy rápido, interoperativo, muy breve en su duración de enfrentamiento bélico y muy largo en su normalización de paz. La lección es que los conflictos instalan espacios de tensión permanentes más allá de los contornos militares específicos, espacios muy intensivos en demandas de seguridad no militar que se podría denominar “estado de conflicto”.

Actuaciones militares simbólicas y fuertes elementos políticos y comunicacionales hacen que el uso de la fuerza militar se parezca más a una “crisis” con componente bélico activo, que a una guerra propiamente tal. Esto obliga a desarrollar instrumentos militares de paz post bélica, que el país no tiene ni ha simulado, y que deberá realizar.

Todo lo anterior resalta la importancia de los Estados Mayores Conjuntos en el desarrollo moderno de las Fuerzas Armadas. En especial, para satisfacer la sincronía técnico-profesional- operacional entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas y una relación fluida entre los estamentos civil y militar, y permitir un uso sincronizado de los recursos nacionales en cualquier campo, político, militar, diplomático o económico.

A su vez , resalta la importancia de desarrollar una conectividad propia de esta era digital, que permita efectivamente un mando, comunicación y control e información en tiempo real para un territorio muy diverso y difícil. Ello implica la inversión en tecnología satelital geoestacionaria.

Las relaciones con el poder civil

Las Fuerzas Armadas son no deliberantes y obedientes. Estos son los valores que determinan el principio de responsabilidad profesional. Éste es un principio constitucional que las ata a una legalidad estricta en sus actuaciones.

Es esencial, en un Estado democrático, que estas instituciones posean características funcionales que el ordenamiento jurídico tipifica como obediencia, no deliberancia, profesionalidad, jerarquización y disciplina. Además de estar formuladas jurídicamente, se objetivan en valores que son soportes permanentes de toda actuación de las Fuerzas Armadas y que

reflejan no sólo los deberes legales sino, también, los modos y conductas que complementan la cultura institucional.

La responsabilidad del mando

El rol profesional de las Fuerzas Armadas implica una pauta de conducta profesional, especialmente en las altas jerarquías, las que están investidas del uso supremo de la simbología militar que tipifica el mando, como ejercicio autorizado del monopolio de la violencia legítima de que puede hacer uso el Estado.

En tiempos de guerra existe una excepcionalidad que tiene reglas muy estrictas sobre las responsabilidades, tanto civiles como militares. En tiempos de paz, conviene subrayar las obligaciones que rigen la rutina normal de las instituciones armadas con las autoridades políticas.

- Actuar siempre dentro de la estructura legal. Sus peticiones deben seguir los conductos regulares de manera prudente, respetuosa, reflexiva y con estricto apego a la legalidad.
- Aconsejar a los líderes políticos, a través de las instancias establecidas sobre las implicaciones militares de las líneas de acción que adopta el país, y preparar los planes para enfrentar posibles contingencias militares.
- Reflejar de manera adecuada en la esfera militar las decisiones adoptadas por el escalón civil.

CHILE EN LA REGIÓN Y EL MUNDO: UN NUEVO ENFOQUE

Así como la guerra es la continuación de la política por otros medios, la política internacional es la proyección en el mundo de la política doméstica.

Ningún país puede, por poderoso que sea, mantener por tiempos prolongados una brecha demasiado grande entre ambas dimensiones. Políticas internas conservadoras terminan siempre proyectando políticas del mismo signo en el escenario internacional.

El balance de la política internacional chilena desde el retorno de la democracia es indudablemente positivo. Con gran rapidez Chile dejó atrás la condición de paria intencional a la cual lo había conducido la dictadura. El capital de simpatía acumulado por Chile le abrió grandes las puertas a la democracia reconquistada para retornar a los escenarios internacionales recomponiendo buenas relaciones con la gran mayoría de las naciones.

En estos 23 años los cinco presidentes de Chile han sido acogidos con afecto por todos los principales gobernantes del mundo. En el mismo tiempo Chile ha firmado más de treinta tratados de libre comercio que le han permitido llegar a ser una de las economías más abiertas del mundo y contar al mismo tiempo con un acceso garantizado para buena parte de sus exportaciones a los principales mercados del mundo. Este ha sido el resultado más directo de la aplicación del llamado “regionalismo abierto”.

Otros de los logros importantes de la política internacional del Chile ha sido la resolución de todos, salvo uno, de los litigios fronterizos que mantenía con la República Argentina, país con el cual estuvo al borde de la guerra en 1978.

Esta es la razón por la cual, sistemáticamente, sin interrupción los estudios de opinión muestran a las relaciones internacionales como el área, por lejos, mejor evaluada por la ciudadanía.

Es así como Chile ha logrado construir una muy buena imagen que le permite tener una influencia internacional mayor que la que resulta de su importancia económica, geográfica o poblacional. Esto es lo que se ha dado en llamar el “liderazgo conceptual”. Chile ha podido así jugar un papel importante en el concierto mundial al resistir, por ejemplo, la presión norteamericana para legalizar por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la invasión de Estados Unidos a Irak bajo un pretexto, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, que se revelaría falso.

Asimismo, ha sido también mérito de Chile interponer sus buenos oficios para mediar evitando lo que amenazaba con convertirse en un muy serio conflicto interno que podía terminar con la desestabilización del gobierno del presidente Morales y del sistema democrático en Bolivia.

Existe sin embargo, un lado B de la política internacional chilena. Por una parte, ha sido una política que, como buen reflejo de la política interna, tiene un marcado carácter mercantilista. La voz de Chile suena más fuerte a propósito de los temas económicos que de los grandes debates en torno a materias como reorganización de la institucionalidad internacional o la defensa de los Derechos Humanos donde sea que ellos se violan.

Asimismo, la política internacional ha puesto mucho énfasis en la voluntad de “jugar en las ligas mayores” buscando una relación estrecha con las grandes potencias del Norte abriendo paso a un debilitamiento de sus relaciones con su entorno más directo en América del Sur.

Así, Chile tiene litigios abiertos con Perú y Bolivia. Si bien con Argentina se mantiene una relación cordial, hay consenso de que ésta se sitúa por debajo de su potencial. Lo mismo ocurre con la gran potencia de la región, que es Brasil. Y durante los dos últimos años se distanciaron las relaciones con un aliado tradicional, como era Ecuador. La negativa de este país de acompañar a Chile en su defensa en La Haya respecto a la denuncia del Perú, es ilustrativa de esta situación.

El carácter mercantilista de la política internacional y su déficit de inserción en la región han sufrido una profundización durante el gobierno conservador del presidente Piñera.

Con todo, así como en el plano interno el gobierno de Piñera no ha representado una ruptura drástica con los gobiernos anteriores, tampoco se han producido alteraciones bruscas en la política internacional. Por ejemplo, Chile ha sido participante activo de UNASUR y del CELAC y terminó sumándose, aunque con

poco entusiasmo, a la condena propiciada por Brasil y Argentina al gobierno de facto que se instaló luego del “golpe blanco” en contra del presidente Lugo en Paraguay.

Una preocupación mayor de la diplomacia chilena ha sido evitar el aislamiento y la condena de la región por la negativa a atender la reivindicación de Bolivia de contar con una salida soberana al mar. Hasta ahora, los nuevos gobiernos han tenido éxito. El acuerdo adoptado en la asamblea general de la OEA en esa dirección en 1978, no se ha venido reiterando con la misma fuerza en los años posteriores. Más aún, en el 2012, el gobierno de Chile logró evitar una declaración virulenta que Bolivia trató de impulsar utilizando su condición de huésped en Cochabamba en la Asamblea General de la OEA allí celebrada.

El problema internacional fundamental que enfrenta Chile es el conflicto no resuelto con Perú y Bolivia. En principio, el fallo de La Haya debiera poner fin a la disputa con el primero. Aunque es posible que con el veredicto de La Haya se declaren resueltas las disputas limítrofes planteadas por Perú, la construcción de la paz definitiva será un proceso que tardará años por las desconfianzas recíprocas existentes en ambos países.

Por otra parte, el conflicto que plantea Bolivia no tiene por ahora el menor atisbo de resolución en un horizonte razonable.

La principal inflexión de la política internacional chilena, durante el actual gobierno, ha sido el fuerte énfasis en la Alianza del Pacífico constituida por Chile, Perú, Colombia y México. Este referente se presenta como la plataforma de estos cuatro países para generar la masa crítica que permita desarrollar una política conjunta frente al gigantesco mercado asiático. Es evidente sin embargo, que se trata de un acuerdo que:

- a) Articula a gobiernos más conservadores que buscan constituir una alternativa al ALBA que constituye Venezuela, Ecuador y Bolivia.
- b) Busca construir una opción junto al predominio natural de Brasil en la región.
- c) Está fuertemente apoyado por los Estados Unidos.

Propuestas para un nuevo enfoque

Grandes constantes de la política chilena, como la llamada “democracia de los acuerdos”, han quedado obsoletas. Chile tiene en adelante un desafío gigantesco: superar el modelo neoliberal y el modelo político autoritario-centralizador. Ese empeño debe ir acompañado de un giro en la política

internacional, el cual debe abandonar las declaraciones puramente retóricas que tanto abundan en este plano, sustituyéndolas por un conjunto de iniciativas concretas:

1. Profundización de la relación estratégica con Argentina y Brasil

Es evidente que el mundo ha experimentado durante las últimas décadas transformaciones fundamentales que han traído consigo drásticas alteraciones en las relaciones de fuerza entre los países y los grandes bloques. Con la desaparición de la Unión Soviética se creó un mundo unipolar bajo la hegemonía norteamericana, que comienza a ser puesta en cuestión por el tremendo crecimiento que ha experimentado durante los últimos veinte años la República Popular China.

Los males históricos de América Latina como las asonadas militares, la inflación crónica y el exorbitante endeudamiento externo parecen haber quedado atrás. América Latina y en particular América del Sur tienen un peso mayor en el concierto internacional.

A su vez, Chile tiene hoy día una inserción internacional muy distinta de la que tuvo en el pasado, producto de su proceso de apertura comercial al mundo. Sin embargo, la historia y la geografía son lo que son. Chile tiene con Argentina una de las fronteras más grandes del mundo. Este es un dato de la causa.

Chile es parte de América del Sur que es un continente en donde existe un país llamado Brasil que está jugando roles muy significativos en la escena internacional. Si Brasil mantiene el rumbo que ha venido desarrollando durante el último tiempo, se va a consolidar como una potencia mundial. De ahí entonces que no obstante todas las modificaciones del escenario mundial que caracterizan al siglo XXI, Chile debe darle una particular atención a la relación históricamente estrecha que ha sostenido con Argentina y Brasil.

2. Fortalecimiento de la unión de naciones sudamericanas (Unasur) y de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños (Celac)

La Unión de Naciones Sudamericanas y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños son avances institucionales muy relevantes del último tiempo. Estas instituciones tienen el gran mérito de permitir el diálogo y la concertación política entre los países de América del Sur y del conjunto de América Latina y del Caribe respectivamente. Esto es extremadamente valioso.

Es evidente que nuestros países tienen todavía mucho camino que recorrer profundizando la integración comercial y física. Asimismo, hay un área de emprendimientos conjuntos que recién comienza a desarrollarse. El auspicioso proceso que protagonizan las llamadas empresas multilaterales está todavía en pañales. Hay que continuar avanzando en esas direcciones. Pero, para que todo eso funcione adecuadamente, es fundamental fortalecer los mecanismos de concertación política.

Por otra parte, la única manera que tienen nuestros países de influir en la configuración del mundo del siglo XXI es actuando unidos. Separados, no conseguirán nunca hacer escuchar su voz.

UNASUR y CELAC son todavía instituciones muy precarias, que deberán recorrer un largo camino para consolidarse. Chile tiene que estar a la cabeza de este esfuerzo.

3. Solución a la mediterraneidad de Bolivia

La demanda marítima de Bolivia cumplió ya 130 años. Las próximas décadas no pueden ser reiteraciones de las anteriores. Varios gobiernos de Chile han buscado en el pasado una solución a la demanda boliviana. En el período más reciente el esfuerzo más importante fue el que culminó en el llamado Acuerdo de Charaña. Hasta ahora, sin embargo, todos los gobiernos han fracasado. Un avance importante fue el que impulsó el Gobierno de la presidenta Bachelet con la elaboración de la llamada agenda de trece puntos en la que se reconoció la demanda marítima boliviana como un tema que debía ser discutido. Se rompió así con política tradicional de la Cancillería chilena consistente en repetir de manera monocorde: "aquí no hay ningún problema pendiente".

Desgraciadamente, el diálogo entre ambos países se interrumpió abruptamente y estamos hoy día en un momento muy bajo de la relación bilateral.

El tratado de 1904 que consagró la pérdida de la salida al mar de Bolivia está sin duda, plenamente vigente. Pero ese no es el punto. No basta con tener la razón jurídica sino que hay que tener también la razón política, la razón económica, la razón geopolítica y sobre todo la capacidad de asumir los sentimientos que anidan en el corazón del pueblo boliviano.

Como país triunfador de una guerra que le permitió anexar grandes y muy ricos territorios, le corresponde a Chile un acto de generosidad y buena vecindad. Hay que seguir buscando formas creativas que permitan, como se estableció

en la agenda de los trece puntos, encontrar soluciones concretas, útiles y factibles.

4. Agenda de futuro con Perú

Sea cual sea el fallo de La Haya, Chile y Perú tienen que ser capaces de dejar atrás los conflictos que recorrieron el pasado. Definitivamente, hay que sacar adelante un agenda de futuro a la altura de los desafíos que ambos países enfrentamos en el siglo XXI.

La brecha entre confianza económica y desconfianza política tiene que cerrarse progresivamente. No es un proceso simple. Las sospechas y suspicacias están presentes de lado y lado de la frontera. Las recíprocas acusaciones de “irredentismo” por un lado y de “militarismo” por el otro, tardarán en ser superadas. Para ello es fundamental desarrollar una agenda definitivamente volcada a los temas del futuro. Entre Chile y Perú hay muchas cosas que se pueden hacer en conjunto: i) Manejo coordinado de los recursos naturales compartidos; ii) integración energética; iii) emprendimientos agrícolas; iv) cooperación minera; v) mejoramiento de la política de migraciones; vi) controles fronterizos integrados, etc.

5. Contribución positiva al establecimiento de una nueva institucionalidad mundial

Las estructuras políticas y económicas mundiales han venido mostrando durante las últimas décadas, su total incapacidad para dar respuesta a los desafíos del mundo contemporáneo.

Las Naciones Unidas se mantienen como el gran foro político del planeta. La Asamblea General es una tribuna importante a disposición de los países para fijar posiciones. Es sin embargo una instancia declarativa sin ningún poder de resolución.

El Consejo de Seguridad compuesto por cinco ministros (EE. UU., Rusia, China, Reino Unido y Francia) sigue siendo la instancia resolutoria. Su conformación y funcionamiento condicionado por el derecho a veto de cada uno de los cinco, le impiden, expresar las nuevas realidades del siglo XXI. En efecto, grandes países como India, Brasil y Sudáfrica siguen excluidos. Y la práctica del derecho a veto hace muy difícil la toma de decisiones.

La reforma de las Naciones Unidas es una necesidad que se viene proclamando desde hace mucho tiempo.

Otro tanto ocurre con la nueva arquitectura financiera mundial. El viejo orden económico internacional surgido de los acuerdos de Bretton Woods colapsó durante la primera mitad de los setenta del siglo pasado. A pesar del consenso que pudiera existir en cuanto a que debe ser sustituido por un Nuevo Orden, éste no ha logrado constituirse.

Asistimos así a una globalización sin reglas que sean el producto de una deliberación democrática de la comunidad internacional. De esta forma, continúa simplemente rigiendo la ley del más fuerte.

Por su parte, en el ámbito económico, la ausencia de un modo de regulación adecuado se expresa en la reproducción de fuertes desigualdades y la mantención de grandes contingentes de la población mundial en condiciones de atraso y pobreza.

La recurrencia de crisis financieras es también expresión de la ausencia de mecanismos que permitan poner por delante la lógica de la producción por sobre la de la especulación, hoy día ampliamente extendida. Países como Chile deben contribuir a través de la articulación con los otros países de la región para impulsar la causa de la reforma de los Naciones Unidas y de la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional.

6. Asegurar la sobrevivencia del planeta

Se ha generado durante los últimos años una conciencia creciente acerca de las amenazas que pesan sobre los ecosistemas. La presión sobre recursos naturales no renovables tiene límites más allá de los cuales se pone en peligro la sustentabilidad del crecimiento.

El peligroso aumento de los gases con efecto invernadero genera bruscas alteraciones climáticas que pueden producir grandes tragedias. La comunidad de naciones ha buscado enfrentar estos problemas a través de acuerdo que introduzcan una cierta racionalidad. El Protocolo de Kioto apunta en esa dirección. Sin embargo, las dos principales economías del planeta, Estados Unidos y China, no están dispuestos a someterse a esas disciplinas básicas.

Este es también un ámbito en el cual países como Chile tienen que batallar en todos los foros para que de una vez por todas se adopten las medidas destinadas a garantizar la subsistencia del planeta.

7. Modernización de la Cancillería

La gestión internacional del Estado requiere una urgente mejoría. La modernización de la Cancillería ha sido proclamada como una necesidad imperiosa desde hace muchos años. Sin embargo, poco o nada se ha avanzado. En estos 24 años de democracia no ha sido posible aprobar en el Parlamento una nueva ley para nuestro servicio exterior.

Se trata de refundar el Ministerio de Relaciones Exteriores, tarea posible sólo si se convoca a todos los actores que tienen una opinión importante que entregar: la comunidad de expertos en relaciones internacionales, los departamentos internacionales de los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales.

La nueva Cancillería debe construirse a partir de una política de recursos humanos altamente calificados, profundizando de la especialización de la diplomacia especialmente en aquellos temas vinculados con la integración de América Latina.

